Income Statistics Division

75F0002MIE - 99009

Should the Low Income Cutoffs be updated? A Discussion Paper

Prepared by:
Cathy Cotton
Maryanne Webber
Yves Saint-Pierre

December 1999

Statistics Canada Statistique Canada

Canada

Data in many forms

Statistics Canada disseminates data in a variety of forms. In addition to publications, both standard and special tabulations are offered. Data are available on the Internet, compact disc, diskette, computer printouts, microfiche and microfilm, and magnetic tape. Maps and other geographic reference materials are available for some types of data. Direct online access to aggregated information is possible through CANSIM, Statistics Canada's machine-readable database and retrieval system.

How to obtain more information

Inquiries about this product and related statistics or services should be directed to: Client Services Income Statistics Division Canada, Ottawa, Ontario, K1A 0T6 ((613) 951-7355; (888) 297-7355; income@statcan.ca) or to the Statistics Canada Regional Reference Centre in:

Halifax	(902) 426-5331	Regina	(306) 780-5405
Montréal	(514) 283-5725	Edmonton	(403) 495-3027
Ottawa	(613) 951-8116	Calgary	(403) 292-6717
Toronto	(416) 973-6586	Vancouver	(604) 666-3691
Winnipeg	(204) 983-4020		

You can also visit our World Wide Web site: http://www.statcan.ca

Toll-free access is provided **for all users who reside outside the local dialing area** of any of the Regional Reference Centres.

National enquiries line	**1 800 263-1136**
National telecommunications device for the hearing impaired	**1 800 363-7629**
Order-only line (Canada and United States)	**1 800 267-6677**

Ordering/Subscription information

All prices exclude sales tax

Catalogue no. 75F0002MIE-99009, is available on internet for CDN $0.00 per issue. Users can obtain single issues at http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/freepub.cgi.

Standards of service to the public

Statistics Canada is committed to serving its clients in a prompt, reliable and courteous manner and in the official language of their choice. To this end, the agency has developed standards of service which its employees observe in serving its clients. To obtain a copy of these service standards, please contact your nearest Statistics Canada Regional Reference Centre.

Statistics Canada
Income Statistics Division

100-07203/

Should the Low Income Cutoffs be Updated? A Discussion Paper

Published by authority of the Minister responsible for Statistics Canada

© Minister of Industry, 1999

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without prior written permission from Licence Services, Marketing Division, Statistics Canada, Ottawa, Ontario, Canada K1A 0T6.

999

Catalogue no. 75F0002MPE - 99009
ISSN 0000-0000

Catalogue no. 75F0002MIE - 99009
ISSN 0000-0000

Frequency: Irr.

Ottawa

La version française de cette publication est disponible sur demande

---

Note of appreciation

Canada owes the success of its statistical system to a long-standing partnership between Statistics Canada, the citizens of Canada, its businesses, governments and other institutions. Accurate and timely statistical information could not be produced without their continued co-operation and goodwill.

Table of Contents

I. BACKGROUND 7

II. LOW INCOME CUTOFFS: METHODOLOGY 7

How low income cutoffs are calculated 7
Rebasing low income cutoffs 10
From LICOs to low income rates 16
Why are after-tax low income rates lower than before-tax rates? 18

III. MAJOR EVENTS IN THE HISTORY OF LOW INCOME MEASUREMENT 23

Four revisions in past 30 years 23
Major public consultation in 1989 24
Advent of the Market Basket Measure of Poverty 25
Survey of Household Spending 25

IV. OPTIONS FOR THE FUTURE 26

Option 1: Status quo 26
Option 2: Shift to 1997 base 27
Option 3: Status quo + current spending patterns 31
Recommended approach for 1998 and onward 32

V. TRANSITION FROM SCF TO SLID AND OTHER CHANGES 32

VI. WHAT SHOULD BE HIGHLIGHTED ON "RELEASE DAY" 34

VII. FUTURE RESEARCH 34

VIII. HOW TO CONTACT US 35

APPENDIX 36

BIBLIOGRAPHY 38

I. Background

Statistics Canada has produced information on low income since the 1960s using low income cutoffs or LICOs. The LICOs are used to calculated low income rates and estimates that are continuously in the public eye. In recent years, the LICO methodology has been frequently questioned in the media and it certainly has its detractors. At the same time, Statistics Canada is often urged to continue producing this information, for two reasons: it focuses public attention on groups in society that are the most disadvantaged and, because of the long-standing time series, it can be used to monitor trends.

At the heart of the LICOs is what the average family spends in a year on food, shelter and clothing as a proportion of their annual income. Periodically, LICOs are "rebased", that is, updated to reflect the most recent information on family spending. The spending data came historically from the Family Expenditure Survey (FAMEX), generally conducted every four years. The last FAMEX was conducted in 1996. In 1997, Statistics Canada began collecting annual expenditure data via the Survey of Household Spending. While both surveys cover all expenditures, they differ in some respects. First the number of expenditure categories in SHS was reduced by about one-third, to alleviate respondent burden. The SHS sample is about 75% larger. Finally, SHS produces data every year, rather then every four years.

Currently, Statistics Canada uses LICOs based on 1992 family expenditure data. Every year, the LICOs are updated for inflation using the Consumer Price Index. However, any changes in spending patterns that have occurred since 1992 are not reflected in the LICOs, or the associated low income rates. (Although the information is not highlighted in data releases, LICOs and low income rates are also published on the basis of 1986 FAMEX data.)

Statistics Canada has been examining options with respect to updating the LICOs. This report describes the issues and findings, and proposes a course of action. Data users interested in low income measurement are invited to express their views to the Agency, as indicated at the end of the report.

II. Low Income Cutoffs: Methodology

This section describes the method of calculating LICOs, and discusses the behaviour of low income rates. The intention is not only to provide a technical explanation but also to shed some light on what causes low income rates to move up or down.

How low income cutoffs are calculated

A low income cutoff is an income threshold below which a family is likely to spend significantly more of its income on food, shelter and clothing than the average family. When this measure was first developed using 1959 Family Expenditure Survey data, the average family spent 50% of its pre-tax income on food, shelter and clothing. Twenty percentage points were added to this figure, on the rationale that a family spending over 70% of its income on these essentials would be in "straitened circumstances". This 70% threshold was then converted to a set of low income cutoffs that varied by family size and community size.

Since the LICOs were first introduced, average family income has increased, and the proportion of income spent on food, shelter and clothing has declined. Because the cutoffs are by design hinged to what the average family spends, they have periodically been "rebased", that is, recalculated to reflect more current spending patterns. The most recent

rebasing occurred following the 1992 Family Expenditure Survey. The 1992 FAMEX results showed that the average family spent 35% of its pre-tax income on food, shelter and clothing.

Chart 1 illustrates how a LICO is calculated, using a family of four living in an urban area of 30,000 to 99,000 as an example. The 55% line represents the average proportion of pre-tax income spent by all families (regardless of size) on food, shelter and clothing in 1992, plus the 20 p.p. margin. The points on the diagram show the actual observed proportion of income spent on these basics by families of four in mid-size cities, according to the 1992 FAMEX. A regression line is fitted to the distribution and the intersection of that curve and the 55% line defines the LICO. In this case, it is about $25,000. This amount has increased somewhat since 1992 due to the CPI adjustment.

The low income cutoffs for 1997 are presented in Table 1.

Chart 1
Calculation of a Low Income Cutoff

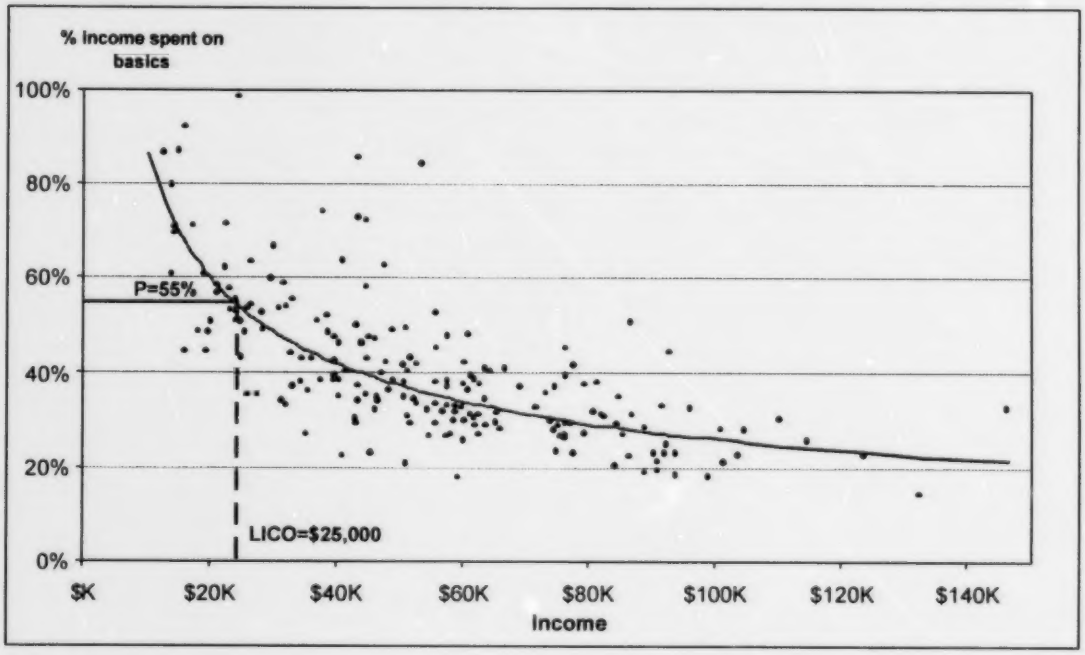


Table 1
Before-tax low income cutoffs for 1997 (1992 base)

Family Size	Rural Areas	Less than 30,000	30,000 to 99,999	100,000 to 499,999	500,000 and over
1 person	12,030	13,796	14,827	14,931	17,409
2 persons	15,038	17,245	18,534	18,664	21,760
3 persons	18,703	21,448	23,050	23,213	27,063
4 persons	22,639	25,964	27,903	28,098	32,759
5 persons	25,307	29,023	31,191	31,409	36,618
6 persons	27,975	32,081	34,478	34,720	40,479
7+ persons	30,643	35,140	37,766	38,032	44,339

LICOs are calculated on the basis of after-tax as well as before-tax income[1]. The derivation of after-tax LICOs starts with the average family's spending on food, shelter and clothing, as a proportion of their after-tax income. Average after-tax income is lower than before-tax income. The result is that after-tax LICOs are lower than before-tax LICOs. For example, the before-tax LICOs for 1997 (based on 1992 FAMEX results and updated using CPI) varied from about $12,000 for an unattached individual living in a rural area to $44,300 for a family of seven or more living in a city of 500,000+. On after-tax basis, the range was from $9,400 to $37,400. Table 2 shows the 1997 after-tax LICOs for all family and community sizes.

Table 2
After-tax low income cutoffs for 1997 (1992 base)

Family Size	Rural Areas	Less than 30,000	30,000 to 99,999	100,000 to 499,999	500,000 and over
1 person	9,426	10,894	11,923	12,110	14,376
2 persons	11,501	13,294	14,547	14,776	17,542
3 persons	14,546	16,814	18,400	18,689	22,186
4 persons	18,117	20,941	22,916	23,277	27,633
5 persons	20,250	23,405	25,613	26,016	30,885
6 persons	22,382	25,870	28,310	28,755	34,137
7+ persons	24,516	28,333	31,006	31,494	37,388

[1] Before-tax income refers to market income – that is, earnings and investment income – plus government transfers, such as Old Age Security, Employment Insurance and social assistance. Before-tax (or total) income minus income tax equals after-tax income.

After-tax low income rates have been available since the early 1990s and have been extended back to 1980. After-tax information has not received as much attention as before-tax information because it has been released at a later date. As discussed later in this report, after-tax information will in future be available at the same time as the before-tax results. This makes it possible to shift the focus to after-tax low income rates, which are more meaningful because after-tax income is a closer approximation of disposable income.

Rebasing low income cutoffs

LICOs are periodically "rebased" to reflect changes in average family spending on food, shelter and clothing. Before the 1992 Family Expenditure Survey was conducted, LICOs were based on the 1986 FAMEX. Prior to that, 1978 expenditure patterns were used. Since LICOs were first devised, the average proportion of pre-tax income spent on food, shelter and clothing has dropped considerably (Chart 2).

Chart 2 shows that average spending on necessities increased from 1996 to 1997. However, this is due to the change in the definition of shelter costs. In particular, for home owners, shelter costs in SHS do not separate mortgage payments into principal and interest; instead, the two are collected as a lump sum. Under FAMEX, principal and interest are collected separately and shelter costs cover only the interest portion of the mortgage, not the principal. This change was made because it was very difficult for respondents to report separate amounts for the interest and principal portion of their mortgage payments.

Chart 2
Average proportion of pre-tax income spent on food, shelter and clothing + 20pp, 1959-1997

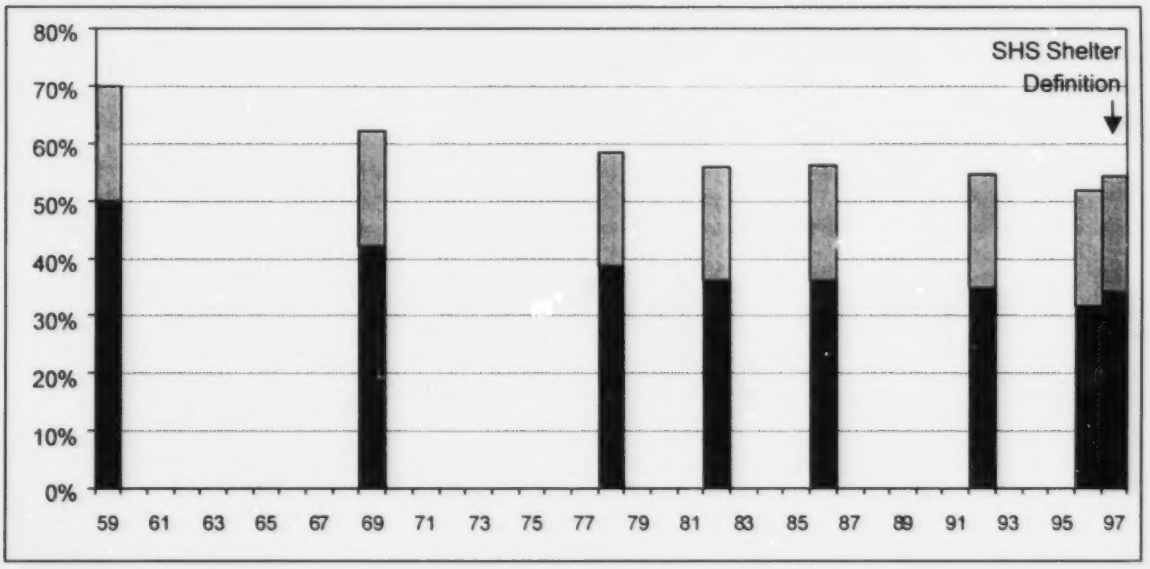


Table 3 shows that the average proportion of pre-tax income spent on necessities actually declined from 1996 to 1997, when the SHS definition is applied to the earlier data. In other

words, the 1997 increase shown in Chart 2 is due solely to this change in the definition of shelter costs.

Table 3
Average before-tax spending on food, shelter and clothing, FAMEX definition and SHS definition

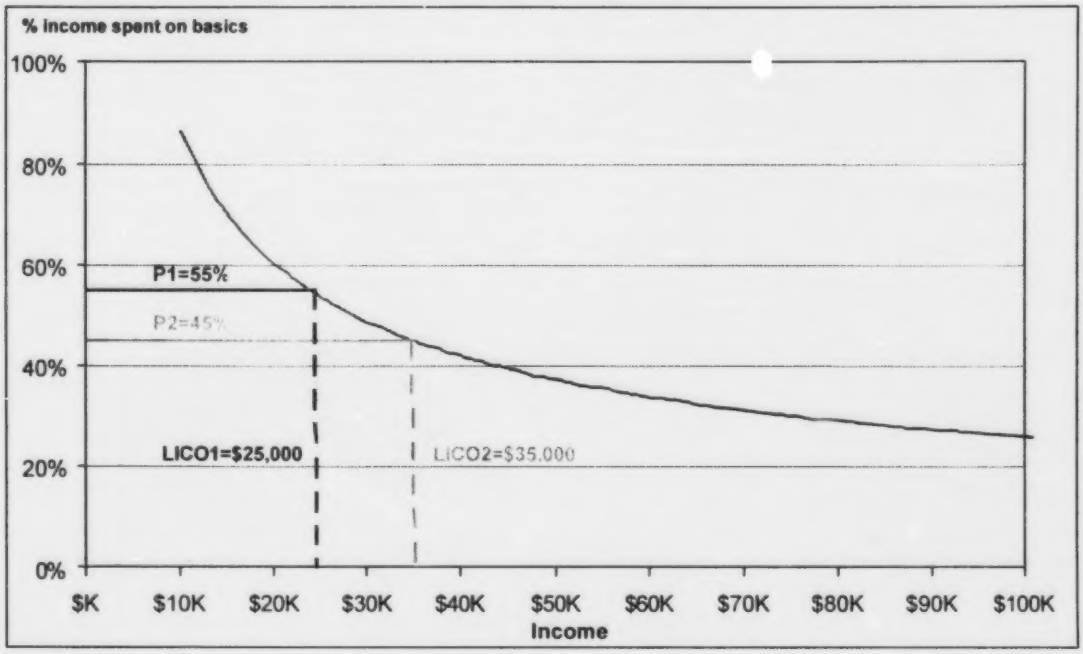
	FAMEX definition	SHS definition
1982	36.0%	38.1%
1986	36.2%	36.5%
1992	34.7%	35.1%
1996	31.9%	34.4%
1997	not available	34.3%

Notwithstanding the change in definition of shelter costs, it is clear that the proportion of income being spent on food, shelter and clothing has declined substantially over time. Other things being equal, as average income goes up and the proportion of income spent on essentials declines, the low income cutoffs rise. This relationship, which underscores the fact that LICOs are a *relative* measure of income deficiency, is illustrated in Chart 3.

The chart can be interpreted as follows. Say that the average spent on necessities has been established at 35%. According to the LICO methodology, 20 percentage points are added to that figure to give P1, 55%. The LICO can be seen in Chart 3 by following the P1=55% line across to the regression line drawn through the actual observed proportions of family income spent on essentials (in this case, families of four in mid-size cities). The LICO is approximately $25,000.

Now suppose that average income goes up and the proportion spent on necessities decreases, to 25%. (A change of such magnitude is more likely to occur gradually over a long period of time, but is used here for illustration only.) As before, 20 percentage points are added to give 45%. The LICO corresponding to this new proportion is about $35,000. The LICO increases because the proportion spent on necessities decreases. (In reality, the situation is more complex because the whole curve is likely to shift as well, but this example illustrates the principle.)

Chart 3
Impact on the LICO of a reduction in the proportion of income spent on essentials



Against this backdrop, it is not surprising that the LICOs have increased over time. However, in the last rebasing – from 1986 to 1992 – the impact was relatively small. Table 4 compares the 1992-base LICOs to the 1986-base ones. In both cases, the LICOs are for the 1997 reference year, and have been updated using CPI.

Table 4 Comparison of 1997 LICOs, 1992 base vs. 1986 base (before-tax)

Family size	Size of Area of Residence				
	Rural	Urban<30K	30K-99K	100K-499K	500K+
1997 LICOs, 1992 base ($)					
1	12,030	13,796	14,827	14,931	17,409
2	15,038	17,245	18,534	18,664	21,760
3	18,703	21,448	23,050	23,213	27,063
4	22,639	25,964	27,903	28,098	32,759
5	25,307	29,023	31,191	31,409	36,618
6	27,975	32,081	34,478	34,720	40,479
7+	30,643	35,140	37,766	38,032	44,339
1997 LICOS, 1986 base ($)					
1	11,110	12,766	14,004	14,335	16,320
2	15,062	17,302	18,982	19,432	22,121
3	19,143	21,994	24,128	24,700	28,119
4	22,040	25,325	27,780	28,434	32,377
5	24,082	27,668	30,351	31,068	35,373
6	26,140	30,031	32,944	33,721	38,397
7+	28,115	32,303	35,435	36,273	41,297
Ratio of 1992 base to 1986 base LICOs (for 1997 reference year)					
1	1.08	1.08	1.06	1.04	1.07
2	1.00	1.00	0.98	0.96	0.98
3	0.98	0.98	0.96	0.94	0.96
4	1.03	1.03	1.00	0.99	1.01
5	1.05	1.05	1.03	1.01	1.04
6	1.07	1.07	1.05	1.03	1.05
7+	1.09	1.09	1.07	1.05	1.07

Rebasing generally has a more muted effect on after-tax LICOs, because after-tax income is more stable through time. Spending on essentials, as a proportion of before-tax income fell from 50% in 1959 to 34% in 1997. The corresponding decline based on after-tax income was from 52% to 43% (Chart 4).

As was described in Chart 3, spending on necessities is based on the FAMEX definition of shelter up to 1996 and is based on the SHS definition for 1997. Table 5 shows the average spending on food, shelter and clothing with the SHS definition applied to data from 1982 onward. If the definitional change is adjusted for, the 1996 to 1997 increase disappears.

For reference, Table 6 shows the change in 1997 after-tax LICOs, on both the 1992 and the 1986 base – this is the after-tax equivalent to Table 4. On a after-tax basis, many of the LICOs actually declined as a result of rebasing.

Chart 4
Average Proportion of after-tax income spent on food, shelter and clothing + 20 pp, 1959-1997

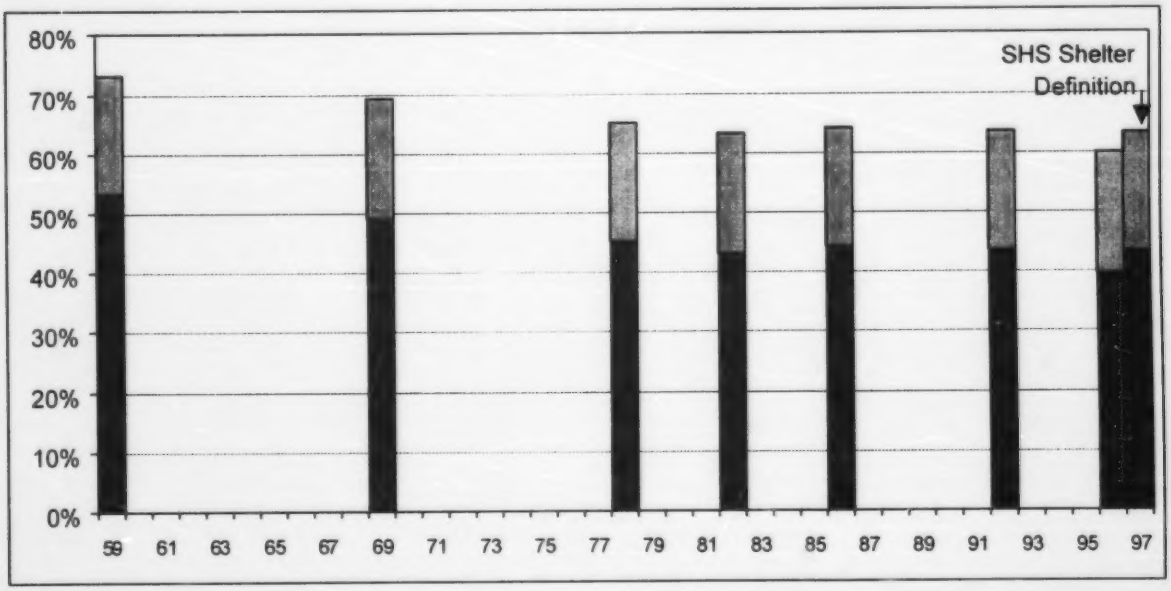


Table 5
Average after-tax spending on food, shelter and clothing, FAMEX definition and SHS definition

	FAMEX definition	SHS definition
1982	43.2%	45.7%
1986	44.3%	45.6%
1992	43.6%	44.0%
1996	39.9%	43.7%
1997	not available	43.3%

Table 6 Comparison of 1997 LICOs, 1992 base vs. 1986 base (after-tax)

Family size	Size of Area of Residence				
	Rural	Urban<30K	30K-99K	100K-499K	500K+
1997 LICOs, 1992 base ($)					
1	9,426	10,894	11,923	12,110	14,376
2	11,501	13,294	14,547	14,776	17,542
3	14,546	16,814	18,400	18,689	22,186
4	18,117	20,941	22,916	23,277	27,633
5	20,250	23,405	25,613	26,016	30,885
6	22,382	25,870	28,310	28,755	34,137
7+	24,516	28,333	31,006	31,494	37,388
1997 LICOS, 1986 base ($)					
1	8,836	10,377	11,546	11,860	13,838
2	11,981	14,067	15,657	16,076	18,765
3	15,511	18,214	20,265	20,814	24,291
4	18,242	21,423	23,839	24,478	28,572
5	19,846	23,308	25,936	26,634	31,085
6	21,214	24,911	27,723	28,468	33,227
7+	22,553	26,487	29,472	30,266	35,324
Ratio of 1992 base to 1986 base LICOs (for 1997 reference year)					
1	1.07	1.05	1.03	1.02	1.04
2	0.96	0.95	0.93	0.92	0.93
3	0.94	0.92	0.91	0.9	0.91
4	0.99	0.98	0.96	0.95	0.97
5	1.02	1.00	0.99	0.98	0.99
6	1.06	1.04	1.02	1.01	1.03
7+	1.09	1.07	1.05	1.04	1.06

From LICOs to low income rates

Low income rates can be calculated for persons (that is, the proportion of persons below the LICO) or for families. In either case, the income amount referred to is the income of the family. "Persons in low income" should, strictly speaking, be interpreted as "persons who are part of low income families". Similarly, "children in low income" really means "children in low income families". The family concept used is the economic family, that is, all persons living in the save dwelling and related by blood, marriage, common-law relationship or adoption.

To calculate low income rates, each family's income is compared to the appropriate cell in the matrix of 35 LICOs. For persons, the low income rate is the sum, over all 35 cells, of persons in each family size and community size whose family income is below the LICO, divided by the sum, over all 35 cells, of all persons in each family size and community size.

What happens to low income rates when LICOs are rebased? Logically, if rebasing results in an "across the board" increase in LICOs, the low income rate will increase. However, if some LICOs rise and others fall, the impact is difficult to predict because the population is not distributed uniformly across the 35 family size and community size groups. Moreover, the two groups that are most closely watched – children under 18 and seniors – are distributed very differently. Children (Chart 5) are concentrated in families of sizes 3, 4 and 5, while seniors (Chart 6) are concentrated in families of sizes 1 and 2. The result is that the low income rate for one group may rise as a result of rebasing while the rate for another group falls. We will return to this question later.

Chart 5

Distribution of children under 18 by family and community size, 1997

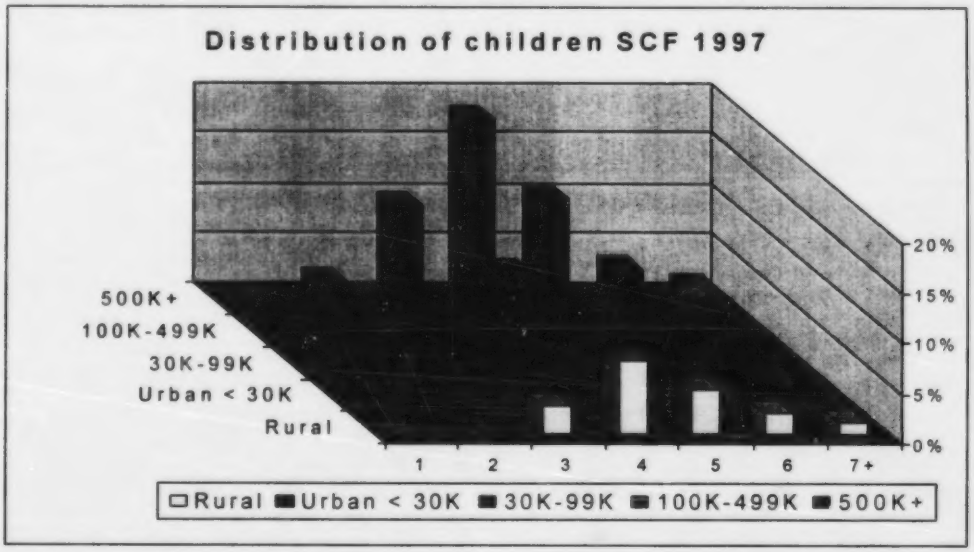


Chart 6
Distribution of seniors 65+ by family and community size, 1997

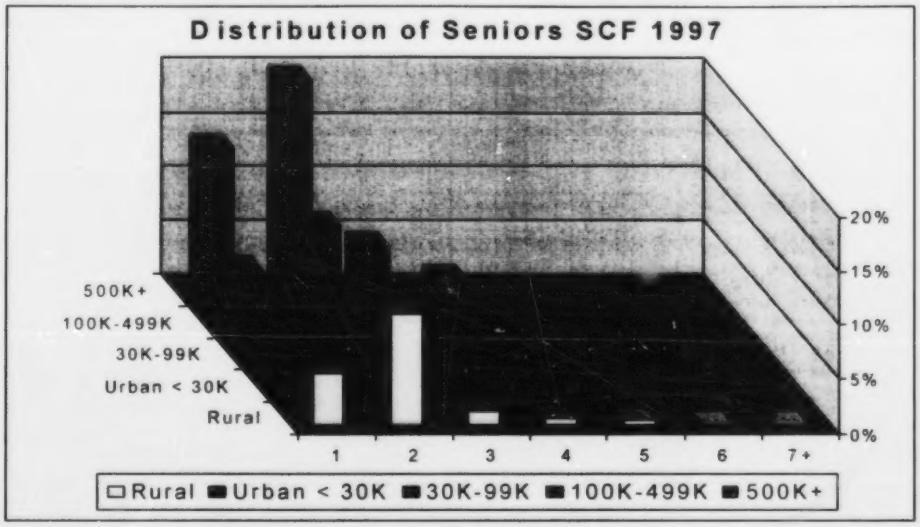


Chart 7
Distribution of persons 18-64 by family and community size, 1997

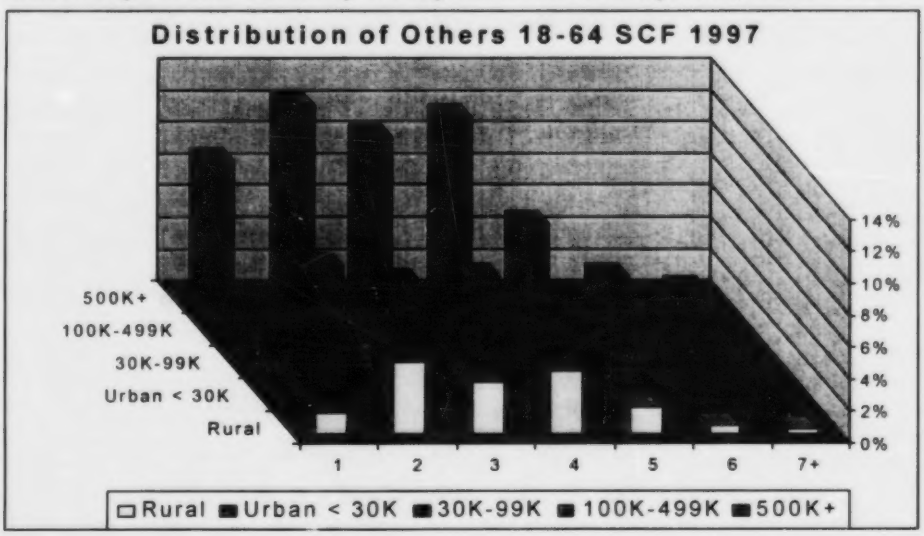
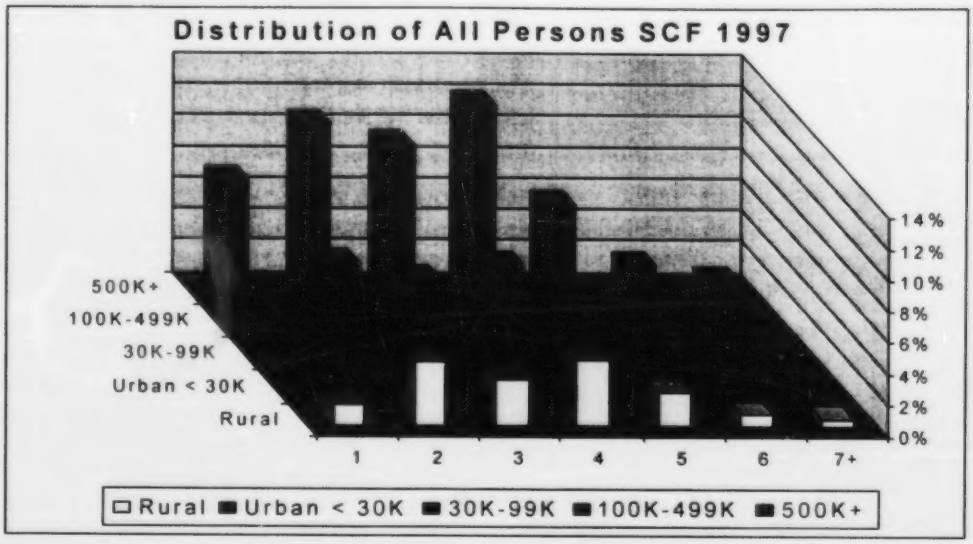


Chart 8
Distribution of all persons by family and community size, 1997



Why are after-tax low income rates lower than before-tax rates?
While it is intuitively easy to understand why after-tax low income cutoffs are lower than their before-tax counterparts, it is not so obvious why after-tax low income *rates* are lower than the corresponding before-tax rates (Chart 9 to Chart 12).

Chart 9
Prevalence of Low Income, Children, Before and After Tax

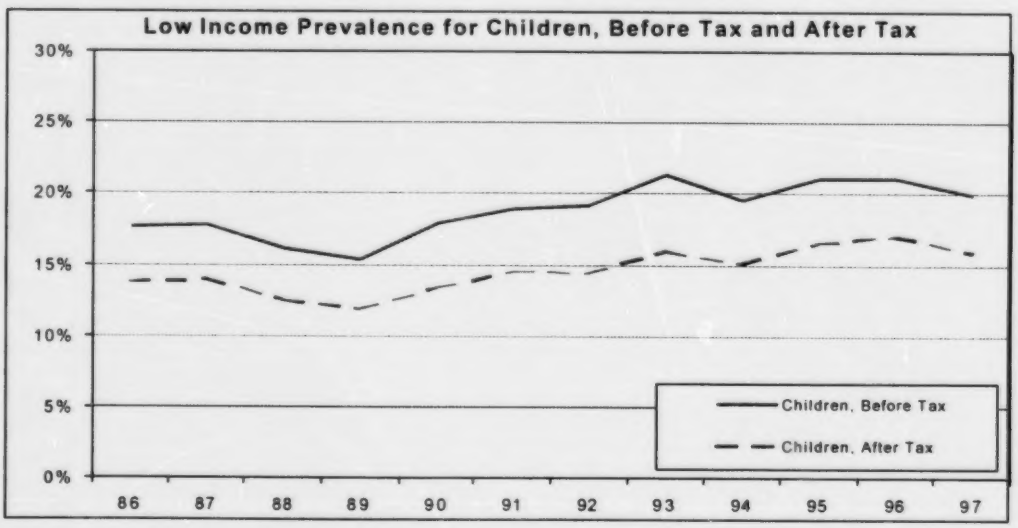


Chart 10
Prevalence of Low Income, Seniors, Before and After Tax

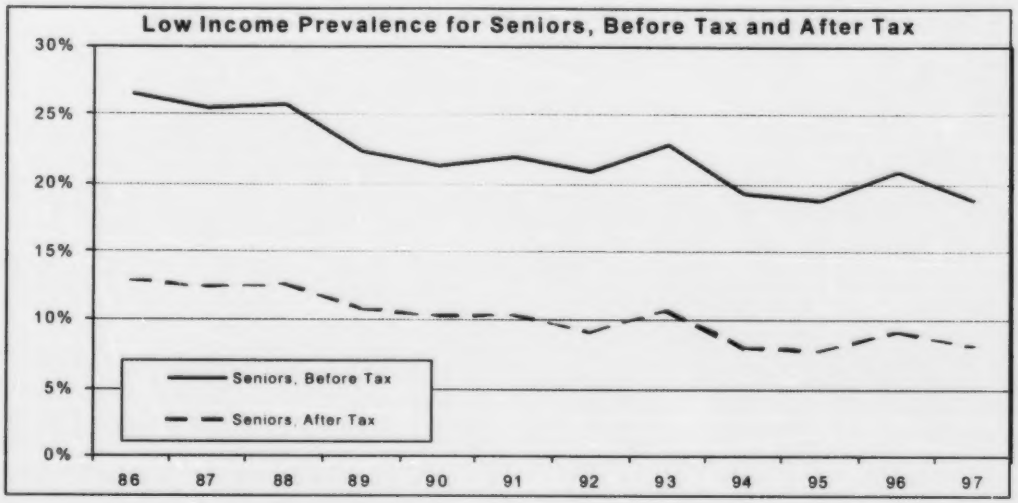


Chart 11
Prevalence of Low Income, Others, Before and After Tax

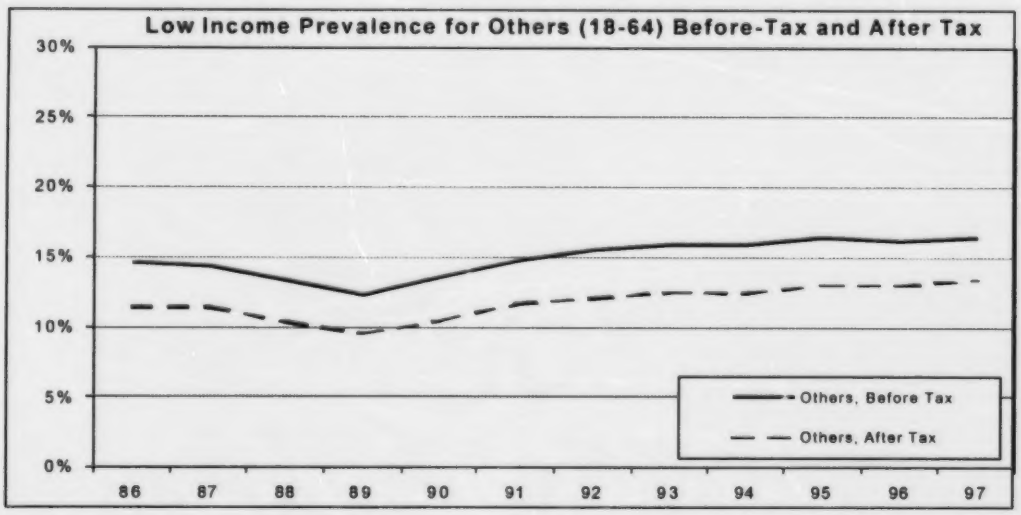
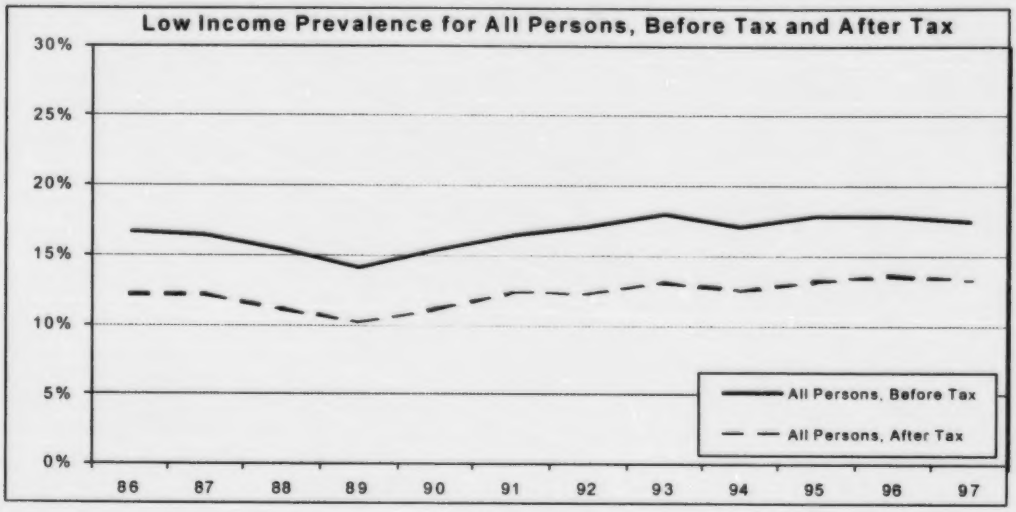


Chart 12
Prevalence of Low Income, All Persons, Before and After Tax



The best intuitive explanation is that the low income rates, as a relative measure, are hinged to the *average* proportion of income spent on food, shelter and clothing, across all families. The impact of the tax system is to reduce inequality in the distribution of income. As the average income declines, some families just below the line on a before-tax basis will be above it on an after-tax basis. The effect is depicted in the series of charts below.

First, the average proportion of after-tax income spent on necessities is higher than the corresponding before-tax proportion, so the LICO is lower – in this case, $23,000 versus $27,700 (Chart 13). This means that a family of four living in a mid-size city needs a before-tax income of $27,700 and an after-tax income of $23,000 to not be considered in low income.

To understand the effect on low income rates, one needs to consider the difference in the shape of the before-tax and after-tax income distributions. Chart 14 shows the full cumulative distribution. The after-tax distribution levels out earlier because income taxes are progressive. Chart 15 is a close-up of the lower part of Chart 14. To determine the prevalence of low income graphically, begin with the cutoff – for example, the after-tax cutoff of $23,000 – and follow that income value to the cumulative income line. The proportion of persons whose income is below the cutoff can be read off the vertical axis – about 10%. Just by looking at the chart, one can see how the difference in shape between the before-tax and after-tax income distribution curves affects the low income rates.

Chart 13

Derivation of before-tax and after-tax LICOs

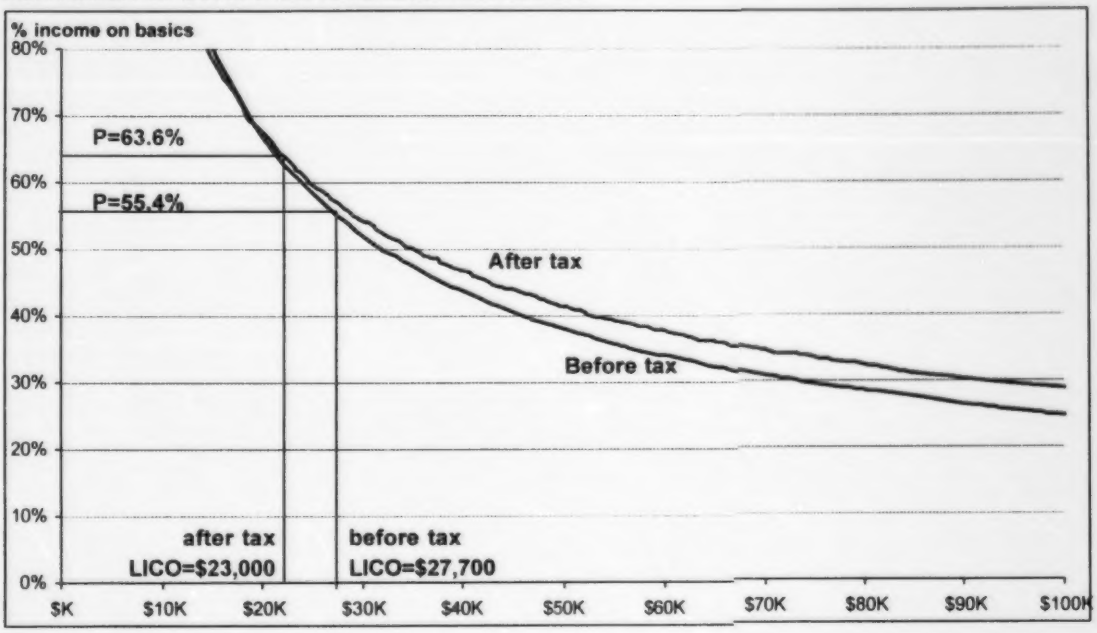


Chart 14
Cumulative before-tax and after-tax income distribution

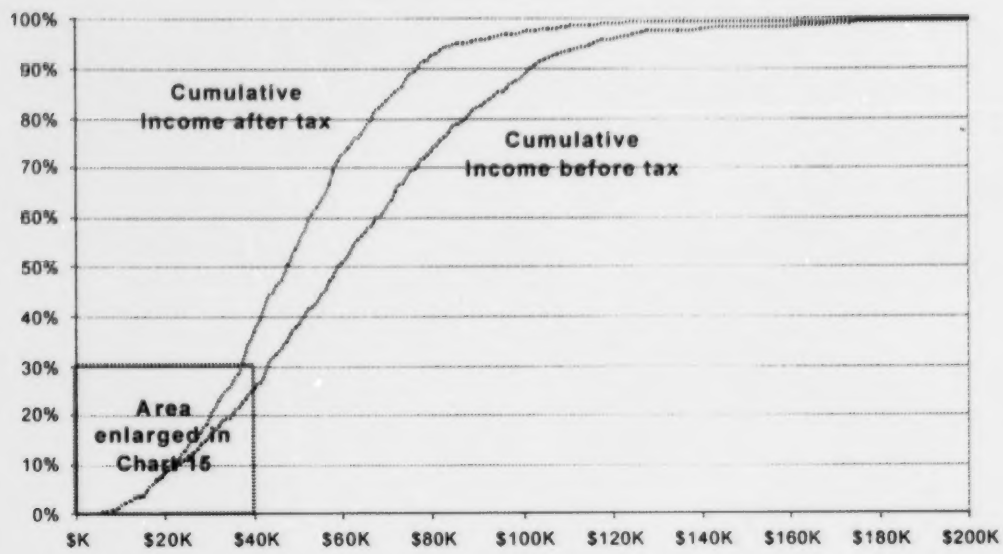
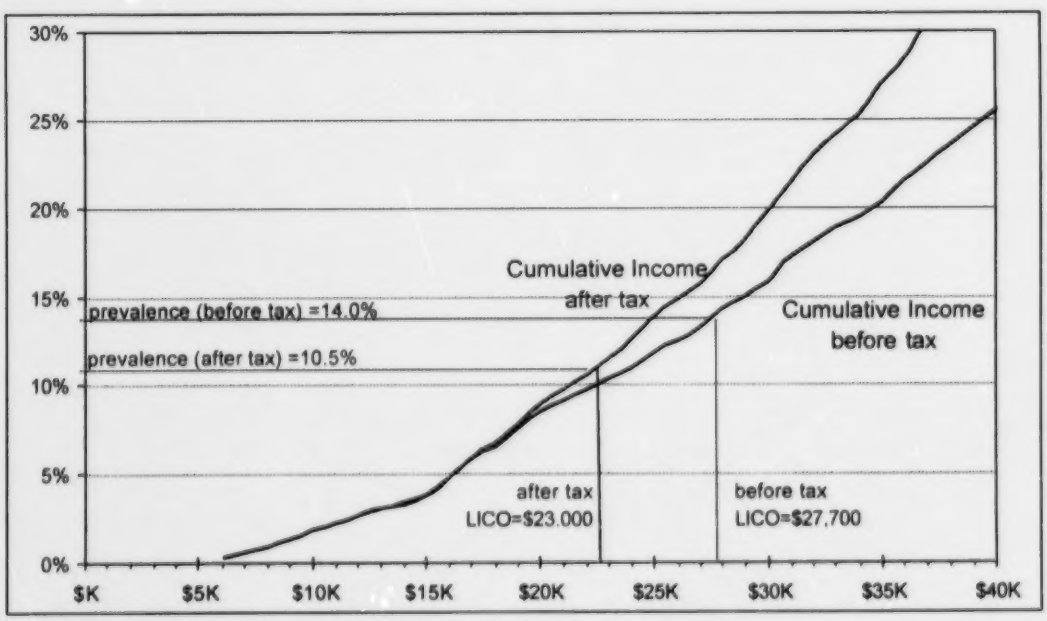


Chart 15
Determining prevalence of low income using LICOs and cumulative income distribution



III. Major Events in the History of Low Income Measurement

This part of the report sets out, in rough chronological form, the major events in the history of the low income rates. First, the four rebasing events are described. Then, the results of a major public consultation launched in 1989 are discussed. The last two sections outline recent developments that are likely to affect the LICOs in the future, in one way or another.

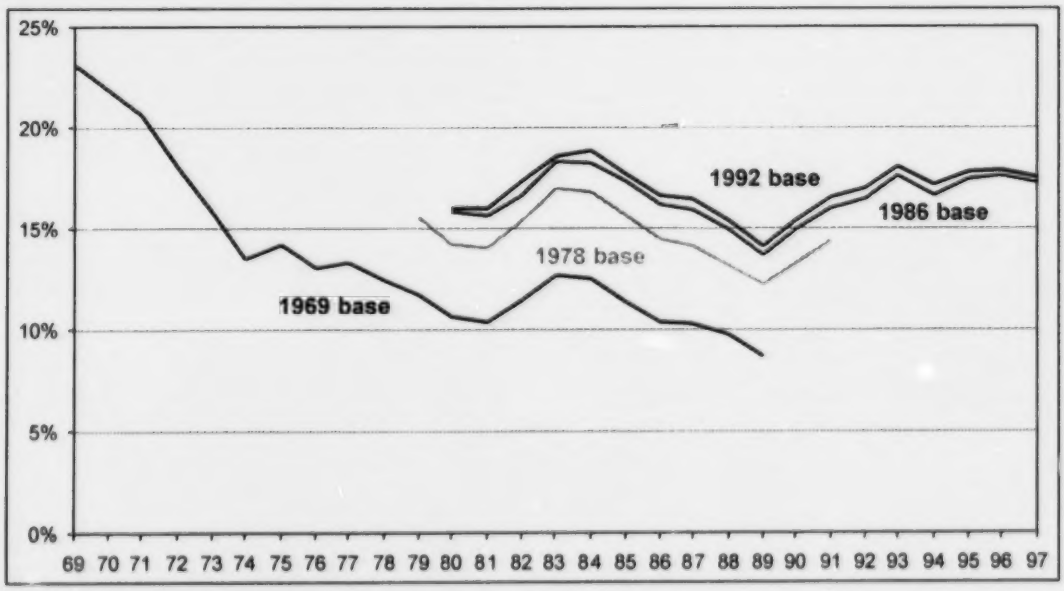
Four revisions in past 30 years

The low income cutoffs were first published in 1967. They appeared in **Incomes of Canadians**, written by Jenny Podoluk as part of the 1961 Census monograph series. These LICOs were based on the 1959 FAMEX data. Initially, only pre-tax low income rates were available since the SCF did not at that time collect information on post-tax income. The cutoffs were adjusted annually for the cost of living, using CPI.

In 1971, a Special Senate Committee on Poverty in Canada, chaired by Senator Croll, took issue with the practice of updating using CPI, because it did not reflect changes in spending patterns. With the passage of time, the link to what the average family was spending on food, shelter and clothing would be increasingly eroded.

This triggered a procedure of routinely "rebasing" the cutoffs using the most recent FAMEX data. Chart 16 shows the low income rates (before tax, for all persons) that have been published since 1969.

Chart 16
Published before-tax, low income rates



The chronology over the past thirty years can be summarized as follows:

- 1973 reference year: For the first time, LICOs were published on the basis of 1969 FAMEX data. The low income time series were regenerated on this base from 1969 onward.

- 1980 reference year: Statistics Canada began producing low income rates based on 1978 FAMEX data. From this point onward, low income rates were also calculated on the basis of after-tax income. The series were backdated to 1978. The Agency also continued to publish 1969-base rates, up to 1989 reference year.
- 1987 reference year: Low income rates based on 1986 spending data were introduced. For two years – from 1987 to 1989 – rates were actually published for three base years. The low income cutoffs based on 1986 spending patterns were projected *backward* to 1980 resulting in a series of low income rates going back to 1980, a first in the history of the LICOs.
- 1989: Statistics Canada began an extensive review and user consultation process regarding the publication of low income information. This process, discussed below, continued until 1991.
- 1992 reference year: Low income rates were once again rebased, using 1992 FAMEX results. Rates on this base year were projected backward to 1980. Ever since then, rates have been published each year based on both 1992 and 1986 spending patterns.

To avoid confusion, the SCF publications have always highlighted one particular base year in their high-profile releases. Currently, the 1992 base year is highlighted; low income rates on the 1986 base are published but not typically used in Statistics Canada analyses.

Major public consultation in 1989

The user consultation that took place around the beginning of the decade was launched with the release of a discussion paper by Michael Wolfson and John Evans entitled **Statistics Canada's Low Income Cutoffs: Methodological Concerns and Possibilities**. The paper, which was widely distributed, examined some of the shortcomings of the LICOs and discussed alternative approaches. In particular, it looked at the possible replacement or addition of a more conventional relative measure, based on 50% of median family income, where the income distribution has been adjusted for family size and composition. (This measure ultimately became known in Canada as the Low Income Measure or LIM).

The most important recommendations emerging from the consultation were that Statistics Canada should continue to produce low income information; that a single measure should be highlighted; but that none of the measures discussed was unambiguously superior to the others. In addition, the Agency was asked to provide more information on the "depth" of low income[2] and on the characteristics of low income persons, and to give more prominence to low income rates based on after-tax income.

Statistics Canada accordingly continued to produce, and highlight, LICO-based low income information. Over time, the publication program was expanded to cover low income based on LIMs, on after-tax income and the depth of low income. However, these supplementary estimates have not been highlighted and their release has generally lagged the low income rates based on before-tax LICOs. Perhaps for these reasons, they have never gained much prominence. To a certain extent, Statistics Canada's capacity to shift the focus has been constrained by the production environment. As discussed later, this is about to change.

Since the public review in 1989, the before-tax low income rate has risen from 14% to nearly 18% in 1997. Over the same period, low income among seniors dropped but the rate for children under 18 has grown from 15% to almost 20%. This increase, and the commitment of governments to address child poverty, has led to intense public scrutiny of the LICOs and their appropriateness for evaluating the effectiveness of poverty-reduction policies and

[2] This is a measure reflecting the amount of money needed, on average, to pull families out of low income.

programs. Some have called for a public debate on how poverty should be measured. Others have expressed anxiety over the fact that the focus on measurement detracts from the underlying phenomenon of income inadequacy.

Statistics Canada continues to correct media commentary that portrays low income estimates as a measure of poverty. The Agency's position is summarized in a note written by the Chief Statistician earlier in 1999, reproduced here in an appendix.

Advent of the Market Basket Measure of Poverty

Human Resources Development Canada has been collaborating with the provincial and territorial ministries of social service to develop a "Market Basket Measure of Poverty" or MBM. The objective is to produce a measure that is:

- credible with respect to the severity of poverty
- related to changes in the cost of consumption
- easy to understand (though not necessarily easy to calculate)
- sensitive to geographical differences

The approach is to cost out a "basket" of necessary goods and services including food, shelter, clothing and transportation and a "mutiplier" to cover other essentials. The data would come from various sources – the best available for the purpose. The results would be used to define levels of disposable income needed to cover the cost of the basket. The income levels would be calculated for each province and for different sizes of community *within* each province. The measure of disposable income envisaged is more restrictive that after-tax income. It excludes such expenses as support payments, work-related child care costs and employee contributions to pension plans and Employment Insurance.

Since an article on the MBM appeared in the HRDC's *Applied Research Branch Bulletin* in the autumn of 1998, the MBM has received a great deal of public attention. Based on the proposed methodology, the MBM would generate an average poverty rate below the before-tax low income rate, although not that different from the after-tax rate or the LIM-based rate.

One of many themes in the ensuing debate is that, even if the MBM should be produced regularly, it would be beneficial for Statistics Canada to continue producing LICO-based low income information as a point of comparison and for longer-term trends.

Survey of Household Spending

The move from FAMEX to SHS affects the LICOs in two ways:

- The existence of an annual survey means that we could in principle update the LICOs annually using SHS. If this approach were adopted, it would obviate the need for updating using CPI.
- The streamlined SHS does not split the mortgage payment into principal and interest. This decision was taken because separate reporting of principal and interest is very difficult for respondents – this was one of the hardest parts of the survey.

Although the analysis is still preliminary, it looks like the reduction in content has not had a major impact on the expenditure data for broad commodity categories, apart from the mortgage measurement issue noted above.

IV. Options for the Future

We have examined three basic options, and variations on them.

The first option is **status quo**. We would continue to produce low income information based on 1992 and 1986 spending patterns, updating the LICOs annually with CPI. With this option we would defer a decision on rebasing to some unspecified date in the future.

The second option is to **shift to a 1997 base**. In other words, LICOs would be calculated using 1997 Survey of Household Spending, perhaps back to 1990. For historical continuity, we would continue to produce low income rates using the 1992 base, but we would drop the 1986 base. This approach to rebasing is consistent with past rebasing activities.

The third option is to take advantage of the fact that we now have an annual expenditure survey and **update cutoffs annually using current expenditure data**.

The three options and their implications are discussed in detail in the following sections.

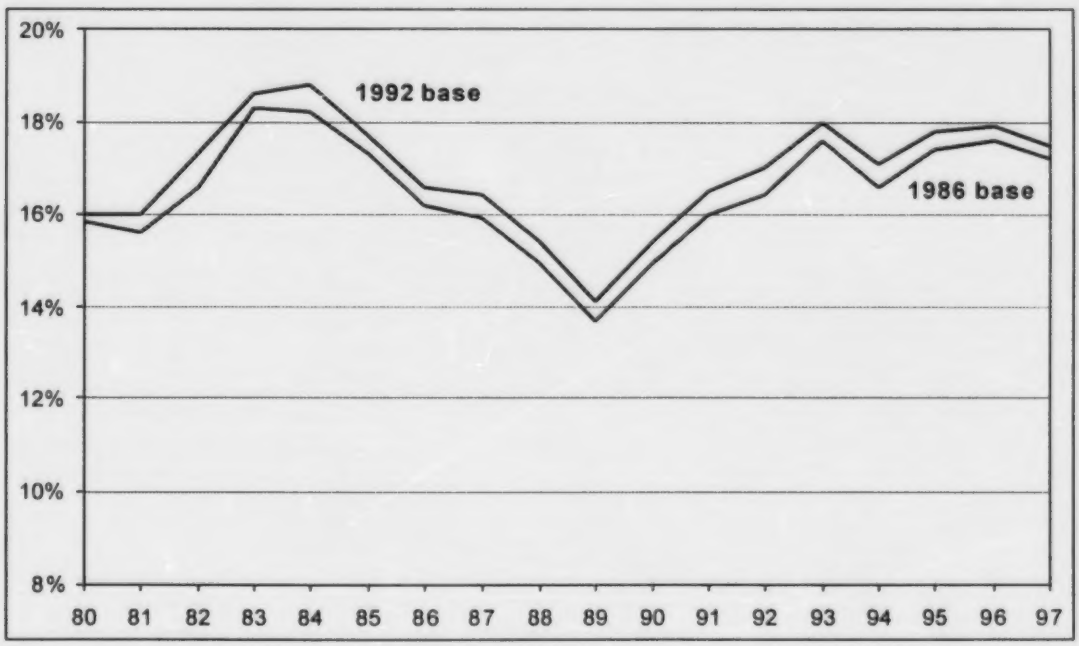
Option 1: Status quo

This option maintains the current series. Low income cutoffs based on the 1992 and 1986 spending patterns would continue to be updated using the CPI, and the 1992 based and 1986 based low income prevalence rate series would be continued.

The current methodology recognizes the need for the periodic introduction of a new base. This principle would be retained, but not on a fixed schedule. Instead, the impact of new spending patterns would be monitored and a new base would be implemented after consultation with the user community.

Chart 17
Option 1: Status quo

Low income rates, before-tax, all persons



The advantage of this option is that the current analytical environment remains unchanged. The possible introduction of the Market Basket Measure for the 1999 reference year makes the stability of the current LICO methodology particularly attractive.

The disadvantage of this option is the aging of the bases, especially the 1986 base. A 1997 low income rate that is based on 1986 can be interpreted as the percentage of families that spent significantly more on essentials in 1997 than the average family spent on essentials in 1986. There is no established rule on how frequently the cutoffs should be rebased, though the suitability of a base depends more on the changes in average spending on food, shelter and clothing than on the actual age of the base.

Option 2: Shift to 1997 base

The second option is to shift to a new 1997 base. Following the same approach that has been used in the past when new bases have been introduced, the 1997-based series would be featured in Statistics Canada releases and would be extended back in time, perhaps to 1990. In this option, the 1992 base would be maintained and the 1986 base would be dropped.

The attraction of this option it that it uses data on recent spending patterns while providing the continuity of the 1992 base. However, the loss of the 1986 base would be a disadvantage for certain users.

Table 7 and Table 8 compare 1997 LICOs for two different base years – 1997 and 1992. The 1992-base LICOs show what was actually published for 1997. The 1997- base shows what we would publish if 1997 SHS results were used to create a revised series.

Chart 18
Option 2: Shift to 1997 base

Low income rates, before-tax, all persons

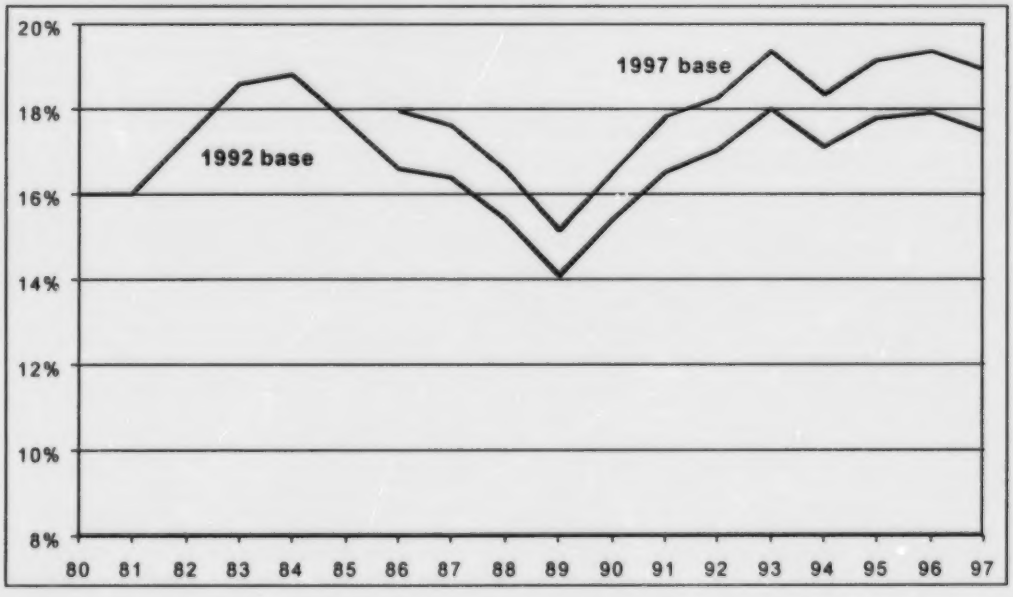


Table 7 Comparison of 1997 LICOs, 1997 base v. 1992 base (before-tax)

Family size	Size of Area of Residence				
	Rural	Urban<30K	30K-99K	100K-499K	500K+
1997 LICOs, 1997 base ($)					
1	12,311	13,772	15,011	15,649	17,136
2	15,901	17,788	19,389	20,213	22,134
3	21,121	23,627	25,753	26,848	29,399
4	23,964	26,807	29,219	30,462	33,356
5	27,297	30,536	33,284	34,700	37,996
6	29,736	33,264	36,257	37,799	41,390
7+	32,522	36,381	39,655	41,341	45,269
1997 LICOS, 1992 base ($)					
1	12,030	13,796	14,827	14,931	17,409
2	15,038	17,245	18,534	18,664	21,760
3	18,703	21,448	23,050	23,213	27,063
4	22,639	25,964	27,903	28,098	32,759
5	25,307	29,023	31,191	31,409	36,618
6	27,975	32,081	34,478	34,720	40,479
7+	30,643	35,140	37,766	38,032	44,339
Ratio of 1997 base to 1992 base LICOs (for 1997 reference year)					
1	1.02	1.00	1.01	1.05	0.98
2	1.06	1.03	1.05	1.08	1.02
3	1.13	1.10	1.12	1.16	1.09
4	1.06	1.03	1.05	1.08	1.02
5	1.08	1.05	1.07	1.10	1.04
6	1.06	1.04	1.05	1.09	1.02
7+	1.06	1.04	1.05	1.09	1.02

Table 8 Comparison of 1997 LICOs, 1997 base v. 1992 base (after-tax)

Family size	Size of Area of Residence				
	Rural	Urban<30K	30K-99K	100K-499K	500K+
1997 LICOs, 1997 base ($)					
1	9,760	11,139	12,226	12,831	14,259
2	12,483	14,247	15,638	16,412	18,238
3	16,808	19,183	21,056	22,098	24,556
4	19,383	22,121	24,281	25,483	28,318
5	22,099	25,221	27,683	29,053	32,285
6	23,830	27,197	29,852	31,330	34,815
7+	25,876	29,532	32,415	34,019	37,804
1997 LICOS, 1992 base ($)					
1	9,426	10,894	11,923	12,110	14,376
2	11,501	13,294	14,547	14,776	17,542
3	14,546	16,814	18,400	18,689	22,186
4	18,117	20,941	22,916	23,277	27,633
5	20,250	23,405	25,613	26,016	30,885
6	22,382	25,870	28,310	28,755	34,137
7+	24,516	28,333	31,006	31,494	37,388
Ratio of 1997 base to 1992 base LICOs (for 1997 reference year)					
1	1.04	1.02	1.03	1.06	0.99
2	1.09	1.07	1.07	1.11	1.04
3	1.16	1.14	1.14	1.18	1.11
4	1.07	1.06	1.06	1.09	1.02
5	1.09	1.08	1.08	1.12	1.05
6	1.06	1.05	1.05	1.09	1.02
7+	1.06	1.04	1.05	1.08	1.01

The impact of a shift to a 1997 base (option 2) on low income rates is shown in Table 9. The greatest change, both before-tax and after-tax is in the low income rate for children. This could be predicted by examining the ratios in last part of Table 7 and Table 8. The ratios show that the largest increases in the cutoffs are for families of size 3 and 5, and children are concentrated in families of size 3, 4 and 5. The composition of families is also changing, particularly for families of size 3. In 1982, single parents with two children made up 8% of families of size 3. By 1997 this had increased to 12%.

Table 9
Comparison of low income rates, 1992 base and 1997 base

	Before Tax			After tax		
	1992 base, as published	1997 base	difference	1992 base, as published	1997 base	Difference
All persons	17.5%	18.9%	+ 1.4	13.3%	14.9%	+ 1.6
Children	19.8%	21.8%	+ 2.0	15.8%	18.1%	+ 2.3
Seniors	18.7%	20.3%	+ 1.6	8.1%	9.1%	+1.0
Others	16.4%	17.7%	+ 1.3	13.4%	14.7%	+1.3

How much of the increase in Table 9 would be due to the new definition of shelter costs? As noted earlier, a new 1997 base would differ from earlier bases in that it would be derived from the Survey of Household Spending rather that the Family Expenditure Survey. As far as the LICO methodology is concerned, the main difference is in the treatment of mortgage payments. The effect of this change has been studied by applying both shelter definitions to the 1992 base and deriving low income rates from 1986 to 1997. This accounts for an average of 0.3 pp of the increase in the before-tax rate and 0.5 pp of the increase in the after-tax rate. In other words, the increases shown in Table 9 are not primarily due to the new definition of shelter costs.

Option 3: Status quo + current spending patterns

The third option introduces 1997 data based on 1997 spending patterns, as well as continuing the 1992 base series. The difference between this option and option 2 is that the 1997 spending on necessities does not generate a new base with backcasting into the past and extension into the future. Instead, the 1997 spending data are used as a "base" for low income rates for 1997 only. Similarly, 1998 spending data would be used as a "base" for low income rates in 1998 only. Eventually, these rates would form a "series" of low income rates based on the expenditure patterns in the corresponding year. The question of replacing the 1992 based series would eventually arise, and as in option 1, this question would be decided after examination of the new spending patterns and consultation with the user community.

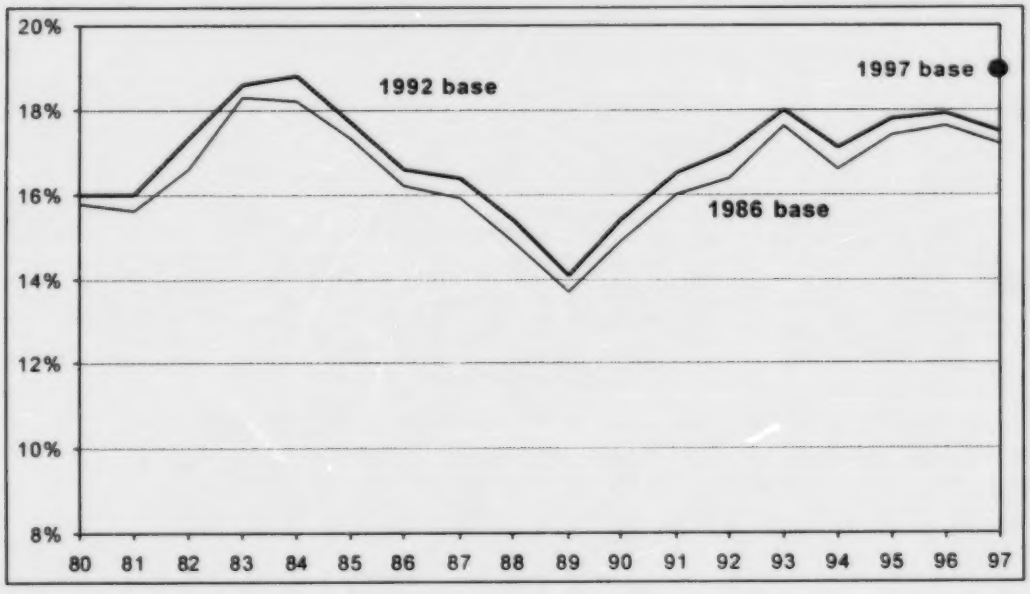
This approach gives users the continuity of the familiar 1992 based series and also provides current low income rates based on the expenditure data of the same reference year. For some purposes users might use the 1992 series to compare two years, keeping the spending on basics constant. For other purposes, users might want to make use of the most recent spending patterns as they relate to the most recent income data.

The average expenditure on food, shelter and clothing followed a downward trend in the four-year FAMEX cycle. The annual SHS cycle may bring more instability in these estimates. If that is the case, a method such as a moving average would be considered to stabilize the cutoffs.

Chart 19

Option 3: Annual updating using current spending patterns

Low income rates, before-tax, all persons



Recommended approach for 1998 and onward

Statistics Canada proposes that option 3 be adopted. This would provide the historical continuity of the 1992 base and would also give a second series based on up-to-date expenditure data. Low income rates based on 1986 and low income measures (LIMs) would not be highlighted on release day, but would be available on CD-ROM.

V. Transition from SCF to SLID and Other Changes

Since 1995, Statistics Canada has been working towards the integration of the Survey of Consumer Finances with the Survey of Labour and Income Dynamics. Both include detailed information on the incomes of Canadian families. SCF produced purely cross-sectional data while SLID was designed to provide both cross-sectional and longitudinal data. On the other hand, SLID is a newer survey – it only reached its full target sample in 1996 – and needed some time to stabilize. From 1995 to 1998, results from the two surveys were compared and sources of difference either eliminated or documented. This process culminated in 1999 with a report comparing results for all the major time series (including low income rates) over a five-year period, entitled **A Comparison of the Results of the Survey of Labour and Income Dynamics and the Survey of Consumer Finances, 1993-1997**. The surveys track each other very well, and, accordingly, the decision was taken to not conduct SCF in April 1999. The results for the 1998 reference year will come instead from SLID.

There are several facets of the transition from SCF to SLID that have a bearing on low income information.

First, when the 1998 data are released, the time series back to 1996 will be based on SLID, while results prior to that will come from SCF. Thus the 1997-1998 changes in low income will be based solely on SLID data.

Second, SLID makes use of tax data with the permission of respondents, and conducts an income interview only when the respondent has not filed a return or would prefer to provide the information by interview. About 80% of SLID income data come from tax records. This helps to reduce response burden and sample attrition, and improves the precision of income reporting. However, the tax data only become available in the autumn of the year following the reference year. The target date for the release of SLID data is 15 months after the end of the reference year, or about 5 months after the receipt of tax data. On release day, the full data set will be available including:

- before-tax and after-tax income
- cross-sectional and longitudinal data
- the full range of associated labour-market and family information.

Third, data will be disseminated via five main products and services, released over a three- or four-month period:

- an overview publication and set of electronic tables, available on release day
- a CD-ROM with a very extensive set of tables going back to 1980, interfaced with Beyond 20/20
- a cross-sectional, public use microdata file, modeled on the SCF file
- a "remote access" service for longitudinal data users and for those wishing to exploit the full potential of the cross-sectional data, available on release day
- a custom retrieval service, also available on release day

Fourth, there are several adjustments to the sample weights that will be implemented, for the *1999* reference year. Both SLID and SCF have benchmarked their sample results to independent estimates of the population by age, sex and province. These estimates come from the Census and are updated using administrative and survey data on demographic change. Currently, the population estimates used for benchmarking are based on the 1991 Census. Many surveys, including the Labour Force Survey, will begin using 1996 Census-based estimated in January 2000. This entails revisions of the historical series to avoid an abrupt change. In the case of income survey data, revisions must be made to both SLID and SCF. This work will not be completed in time for implementation with the 1998 results, but will be implemented for 1999.

Another planned adjustment to the sample weights will help to stabilize the number of families and unattached individuals from year to year and from one survey to another. Currently, surveys like SLID, SCF and SHS, which produce estimates at the family or household level, do not yield similar counts of families or households. Statistics Canada has recently developed estimates of the number of households and "families" of one person, two persons and three or more persons. Household surveys can now benchmark their sample results to these estimates. Again, when this is implemented, the historical series require revision.

The final development, still in the planning stages, is to adjust the sample weights so that the income distribution produced by the survey corresponds better to tax data. SLID and SCF over-estimate the number of middle income families, and underestimate both "tails" of the income distribution. One of the effects is that the estimates of aggregate income exceed the estimates produced via tax data or in the National Accounts.

These adjustments to the sample weights will all be introduced in the same year to reduce the impact on data users.

The fifth and final point relating to the move to SLID is that Statistics Canada will be able to produce information on low income dynamics as part of its regular program of data releases. The focus until now has been on ensuring that the switch is as seamless as possible, but SLID has a great deal to offer on income stability, low income persistence, and on the labour market and family events associated with movements into and out of low income.

VI. What Should Be Highlighted on "Release Day"

The long-standing SCF practice of highlighting one base rate will continue under SLID. This seems a very good idea, given the potential for confusion. However, with SCF, releases occurred over a period of many months and were basically organized by income concept – income before tax, earnings, income after tax, and so on. Beginning in 1998, the plan is to provide before- and after-tax results in the initial data release, and to analyze the two together. Also, as noted earlier, the focus will shift from before-tax to after-tax low income rates because we now have the capacity to do this.

More specifically, although the content has not yet been finalized, the initial release will likely contain summary results on:

- trends in market income (earnings plus investment income), government transfers and total income
- trends in income taxes and after-tax income
- trends in low income, based on after-tax income
- trends in the severity and persistence of low income
- trends in income inequality based on market income and after-tax income
- results for Canada, the provinces and major cities.

The Daily will highlight after-tax low income rates (calculated using 1992-base LICOs), but the tables available on release day will also include before-tax low income rates. Other measures of low income, including 1986-base estimates, Low Income Measures and the new measure based on "current spending patterns" will not be available on release day but will follow later on the CD-ROM. *(See Part V for details on the planned products and services.)*

VII. Future Research

Low Income Cutoffs are produced for seven family sizes (1 to 7+) and for five community sizes (rural to cities of more than 500,000). Since 1969, average family size has decreased and urbanization has increased, causing the distribution of Canadians to become more concentrated in a few of the 35 combinations. As shown in Chart 8, 46% of Canadians live in five of these groups, i.e. in families one to five persons in cities of more than 500,000.

Underlying the LICO methodology is the assumption that families of the same size in the same size of area of residence can achieve a similar standard of living with the same income. But what happens when the costs vary considerably across a category? In particular, the cost of shelter in Montreal is quite different from the cost of shelter in Toronto and Vancouver, yet the same cutoffs are applied to residents of these three cities, along with residents of Ottawa-Hull, Edmonton, Calgary, Hamilton, Winnipeg and Quebec City.

A possible area of future research would be to restructure the 35 cell matrix of LICOs by adding city-specific LICOs for Toronto, Montreal and Vancouver. To balance this increase, some of the existing sizes of area of residence could be combined, and the number of family sizes could be reduced. Statistics Canada intends to investigate this issue, although other planned tasks make it unlikely that the research could be carried out until late in the 2000/2001 fiscal year.

VIII. How To Contact Us

Some of the documents referred to in this report can be obtained on the Statistics Canada website. Those who wish to comment on the plans outlined in the report are invited to contact the following persons by March 1, 2000.

Cathy Cotton
Manager
Survey of Labour and Income Dynamics
Income Statistics Division
Statistics Canada
Jean Talon Building, 5-D2
Ottawa K1A 0T6

Tel: 613-951-2300
Fax: 613-951-0085
E-Mail: cathy.cotton@statcan.ca

Maryanne Webber
Director
Income Statistics Division
Statistics Canada
Jean Talon Building, 5-B4

Tel: 613-951-2899
Fax: 613-951-0085
E-Mail: maryanne.webber@statcan.ca

Appendix

On Poverty and Low Income

Ivan P. Fellegi
Chief Statistician of Canada

Recently the news media have provided increasing coverage of Statistics Canada's low income cutoffs and their relationship to the measurement of poverty. At the heart of the debate is the use of the low income cutoffs as poverty lines, even though Statistics Canada has clearly stated, since their publication began over 25 years ago, that they are not. The high profile recently given to this issue has presented Statistics Canada with a welcome opportunity to restate its position on these issues.

Many individuals and organizations both in Canada and abroad understandably want to know how many people and families live in "poverty", and how these levels change. Reflecting this need, different groups have at different times developed various measures which purported to divide the population into those who were poor and those who were not.

In spite of these efforts, there is still no internationally-accepted definition of poverty - unlike measures such as employment, unemployment, gross domestic product, consumer prices, international trade and so on. This is not surprising, perhaps, given the absence of an international consensus on what poverty is and how it should be measured. Such consensus preceded the development of all other international standards.

The lack of an internationally-accepted definition has also reflected indecision as to whether an international standard definition should allow comparisons of well-being across countries compared to some international norm, or whether poverty lines should be established according to the norms within each country.

The proposed poverty lines have included, among others, relative measures (you are poor if your means are small compared to others in your population) and absolute measures (you are poor if you lack the means to buy a specified basket of goods and services designated as essential). Both approaches involve judgmental and, hence, ultimately arbitrary choices.

In the case of the relative approach, the fundamental decision is what fraction of the overall average or median income constitutes poverty. Is it one-half, one-third, or some other proportion? In the case of the absolute approach, the number of individual judgements required to arrive at a poverty line is far larger. Before anyone can calculate the minimum income needed to purchase the "necessities" of life, they must decide what constitutes a "necessity" in food, clothing, shelter and a multitude of other purchases, from transportation to reading material.

The underlying difficulty is due to the fact that poverty is intrinsically a question of social consensus, at a given point in time and in the context of a given country. Someone acceptably well off in terms of the standards in a developing country might well be considered desperately poor in Canada. And even within the same country, the outlook changes over time. A standard of living considered as acceptable in the previous century might well be viewed with abhorrence today.

It is through the political process that democratic societies achieve social consensus in domains that are intrinsically judgmental. The exercise of such value judgements is certainly not the proper role of Canada's national statistical agency which prides itself on its objectivity, and whose credibility depends on the exercise of that objectivity.

In Canada, the Federal/Provincial/Territorial Working Group on Social Development Research and Information was established to create a method of defining and measuring poverty. This group, created by Human Resources Development Canada and social services ministers in the various jurisdictions, has proposed a preliminary market basket measure of poverty - a basket of market-priced goods and services. The poverty line would be based on the income needed to purchase the items in the basket.

Once governments establish a definition, Statistics Canada will endeavour to estimate the number of people who are poor according to that definition. Certainly that is a task in line with its mandate and its objective approach. In the meantime, Statistics Canada does not and cannot measure the level of "poverty" in Canada.

For many years, Statistics Canada has published a set of measures called the low income cutoffs. We regularly and consistently emphasize that these are quite different from measures of poverty. They reflect a well-defined methodology which identifies those who are substantially worse off than the average. Of course, being significantly worse off than the average does not necessarily mean that one is poor.

Nevertheless, in the absence of an accepted definition of poverty, these statistics have been used by many analysts to study the characteristics of the relatively worst off families in Canada. These measures have enabled us to report important trends, such as the changing composition of this group over time. For example, 20 to 30 years ago the elderly were by far the largest group within the "low income" category, while more recently lone-parent families headed by women have grown in significance.

Many people both inside and outside government have found these and other insights to be useful. As a result, when Statistics Canada carried out a wide-ranging public consultation a decade ago, we were almost unanimously urged to continue to publish our low income analyses. Furthermore, in the absence of a generally accepted alternative methodology, the majority of those consulted urged us to continue to use our present definitions.

In the absence of politically-sanctioned social consensus on who should be regarded as "poor", some people and groups have been using the Statistics Canada low income lines as a de facto definition of poverty. As long as that represents their own considered opinion of how poverty should be defined in Canada, we have no quarrel with them: all of us are free to have our own views. But they certainly do not represent Statistics Canada's views about how poverty should be defined.

Bibliography

Cotton, C., Giles, P. and Hewer, P. (1999), "A Comparison of the Results of the Survey of Labour and Income Dynamics (SLID) and the Survey of Consumer Finances (SCF) 1993-1997", Statistics Canada, Income Research Paper Series, 7F002M-99007.

Podoluk, J.R. (1967). Income of Canadians, 1961 Census Monograph, Dominion Bureau of Statistics, Ottawa

Wolfson, MC and Evans, J.M. (1989), "Statistics Canada Low Income Cut-Offs Methodological Concern and Possibilities", Statistics Canada, discussion paper"

Division de la statistique du revenu

75F0002MIF - 99009

Devrait-on revoir les seuils de faible revenu? Un document de travail

Préparé par :
Cathy Cotton
Maryanne Webber
Yves Saint-Pierre

Décembre 1999

Statistique Canada Statistics Canada

Canada

Des données sous plusieurs formes

Statistique Canada diffuse les données sous formes diverses. Outre les publications, des totalisations habituelles et spéciales sont offertes. Les données sont disponibles sur Internet, disque compact, disquette, imprimé d'ordinateur, microfiche et microfilm, et bande magnétique. Des cartes et d'autres documents de référence géographiques sont disponibles pour certaines sortes de données. L'accès direct à des données agrégées est possible par le truchement de CANSIM, la base de données ordinolingue et le système d'extraction de Statistique Canada.

Comment obtenir d'autres renseignements

Toute demande de renseignements au sujet du présent produit ou au sujet de statistiques ou de services connexes doit être adressée à : Services aux clients, Division de la statistique du revenu, Statistique Canada, Ottawa, Ontario, K1A 0T6 ((613) 951-7355; (888) 297-7355; revenu@statcan.ca) ou à l'un des centres de consultation régionaux de Statistique Canada :

Halifax	(902) 426-5331	Regina	(306) 780-5405
Montréal	(514) 283-5725	Edmonton	(403) 495-3027
Ottawa	(613) 951-8116	Calgary	(403) 292-6717
Toronto	(416) 973-6586	Vancouver	(604) 666-3691
Winnipeg	(204) 983-4020		

Vous pouvez également visiter notre site sur le Web :http://www.statcan.ca

Un service d'appel interurbain sans frais est offert **à tous les utilisateurs qui habitent à l'extérieur des zones de communication locale** des centres de consultation régionaux.

Service national de renseignements	**1 800 263-1136**
Service national d'appareils de télécommunications pour les malentendants	**1 800 363-7629**
Numéro pour commander seulement (Canada et États-Unis)	**1 800 267-6677**

Renseignements sur les commandes et les abonnements

Les prix ne comprennent pas les taxes de vente

On peut se procurer ce produit n° 75F0002MIF-99009 au catalogue sur internet. Un numéro coûte 0 $CAN. Pour obtenir un numéro de ce produit, les utilisateurs sont priés de se rendre à http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/freepub_f.cgi.

Normes de service à la clientèle

Statistique Canada s'engage à fournir à ses clients des services rapides, fiables et courtois et dans la langue officielle de leur choix. À cet égard, notre organisme s'est doté de normes de service à la clientèle qui doivent être observées par les employés lorsqu'ils offrent des services à la clientèle. Pour obtenir une copie de ces normes de service, veuillez communiquer avec le centre de consultation régional de Statistique Canada le plus près de chez vous.

Statistique Canada
Division de la statistique du revenu

Devrait-on revoir les seuils de faible revenu? Un document de travail

Publication autorisée par le ministre responsable de Statistique Canada

© Ministre de l'Industrie, 1999

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire ou de transmettre le contenu de la présente publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, enregistrement sur support magnétique, reproduction électronique, mécanique, photographique, ou autre, ou de l'emmagasiner dans un système de recouvrement, sans l'autorisation écrite préalable des Services de concession des droits de licence, Division du marketing, Statistique Canada, Ottawa, Ontario, Canada K1A 0T6.

Décembre 1999

N° 75F0002MPF - 99009 au catalogue
ISSN 0000-0000

N° 75F0002MIF - 99009 au catalogue
ISSN 0000-0000

Périodicité : Irr.

Ottawa

This publication is available in English upon request.

Note de reconnaissance

Le succès du système statistique du Canada repose sur un partenariat bien établi entre Statistique Canada et la population, les entreprises, les administrations canadiennes et les autres organismes. Sans cette collaboration et cette bonne volonté, il serait impossible de produire des statistiques précises et actuelles.

Table des matières

I. CONTEXTE 7

II. SEUILS DE FAIBLE REVENU : MÉTHODE 7

Comment calcule-t-on les seuils de faible revenu? 7
Nouvelle année de base pour les seuils de faible revenu 10
Des SFR aux taux de faible revenu 18

III. PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DANS L'HISTOIRE DE LA MESURE DE FAIBLE REVENU 25

Quatre révisions en 30 ans 25
Vaste consultation publique en 1989 26
Mesure de la pauvreté dans l'optique du panier 27
Enquête sur les dépenses des ménages 28

IV. OPTIONS POUR L'AVENIR 29

Option 1 : Statu quo 29
Option 2 : Passage à la base de 1997 30
Option 3 : Statu quo, plus habitudes actuelles de dépense 35
Approche recommandée à partir de 1998 36

V. PASSAGE DE L'EFC À L'EDTR, ET AUTRES CHANGEMENTS 36

VI. CE QU'IL FAUDRAIT SOULIGNER LE «JOUR DE LA DIFFUSION» 38

VII. PROJETS DE RECHERCHE ULTÉRIEURS 38

VIII. POUR COMMUNIQUER AVEC NOUS 40

ANNEXE 41

BIBLIOGRAPHIE 43

I. Contexte

Statistique Canada produit des données sur le faible revenu depuis les années 60 à partir des seuils de faible revenu ou SFR. On se sert des SFR pour calculer les taux et les estimations de faible revenu dont le public entend parler continuellement. Ces dernières années, la méthode des SFR a fréquemment été mise en cause dans les médias; elle a assurément ses détracteurs. Pourtant, on recommande souvent avec insistance à Statistique Canada de continuer à produire ces données pour deux raisons : elles permettent de sensibiliser le public aux groupes les plus démunis dans la société et de suivre de près les tendances, car il s'agit d'une série chronologique de longue date.

En gros, les SFR sont établis selon la proportion du revenu annuel que les familles consacrent à l'alimentation, au logement et à l'habillement. Périodiquement on adopte une nouvelle année de base pour les SFR, autrement dit, ils sont mis à jour de manière à correspondre aux derniers renseignements sur les dépenses des familles. Autrefois, les données sur les dépenses étaient tirées de l'Enquête sur les dépenses des familles (EDF), qui était menée habituellement tous les quatre ans. La dernière EDF a été menée en 1996. En 1997, Statistique Canada a commencé à recueillir des données sur les dépenses annuelles dans le cadre de l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM). Bien que les deux enquêtes englobent toutes les dépenses, elles diffèrent à certains égards. D'abord, le nombre de catégories de dépenses dans l'EDM a été réduit d'environ un tiers pour alléger le fardeau des répondants. Puis, l'échantillon de l'EDM est environ 75 % plus grand que celui de l'EDF. Enfin, l'EDM produit des données tous les ans, plutôt que tous les quatre ans.

À l'heure actuelle, Statistique Canada se sert des SFR établis en fonction des données sur les dépenses des familles de 1992. Chaque année, les SFR sont mis à jour compte tenu de l'inflation à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC). Les nouvelles habitudes de dépense depuis 1992 ne sont toutefois pas reflétées dans les SFR ni dans les taux de faible revenu connexes. (Même si cela n'est pas souligné dans les diffusions de données, mentionnons que les SFR et les taux de faible revenu sont également publiés en fonction des données de l'EDF de 1986.)

Statistique Canada a étudié des options en ce qui concerne la mise à jour des SFR. Nous faisons état ici des questions et des constatations, et nous proposons un plan d'action. Les utilisateurs des données intéressés à la mesure de faible revenu sont invités à communiquer leurs points de vue à Statistique Canada, comme il est mentionné à la fin du rapport.

II. Seuils de faible revenu : méthode

Dans cette section, il est question de la méthode de calcul des SFR et des fluctuations des taux du faible revenu. Il ne s'agit pas seulement ici de fournir une explication technique, mais aussi de jeter de la lumière sur les causes des fluctuations à la baisse ou à la hausse.

Comment calcule-t-on les seuils de faible revenu?

Un seuil de faible revenu est un seuil de revenu en deçà duquel une famille est susceptible de consacrer une part plus importante de son revenu à l'alimentation, au logement et à l'habillement qu'une famille moyenne. Quand on a établi cette mesure la première fois à partir des données de l'Enquête sur les dépenses des familles de 1959, la famille moyenne consacrait 50 % de son revenu avant impôt à l'alimentation, au logement et à l'habillement. On a ajouté vingt points à ce pourcentage en prétendant qu'une famille qui consacrait 70 % de son revenu à l'alimentation, au logement et à l'habillement serait dans une «situation

difficile». Ce seuil de 70 % a été par la suite converti en un ensemble de seuils de faible revenu variant selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence.

Depuis l'introduction des SFR, le revenu familial moyen a augmenté, et la proportion du revenu consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement a diminué. Comme par définition les seuils sont établis en fonction des dépenses d'une famille moyenne, on a dû les remettre à jour périodiquement, autrement dit, les recalculer pour qu'ils correspondent davantage aux habitudes actuelles de dépense. La dernière année de base pour les SFR correspond à l'Enquête sur les dépenses des familles de 1992. Selon les résultats de l'EDF de 1992, la famille moyenne consacre 35 % de son revenu avant impôt à l'alimentation, au logement et à l'habillement.

Le graphique 1 illustre la façon dont est calculé un SFR à partir de l'exemple d'une famille de quatre membres qui vit dans une zone urbaine de 30 000 à 99 000 habitants. La droite de 55 % représente la proportion moyenne du revenu avant impôt que toutes les familles (indépendamment de la taille) consacrent à l'alimentation, au logement et à l'habillement en 1992, en plus de la marge de 20 points de pourcentage. Les points sur le diagramme montrent la proportion réelle observée du revenu que les familles de quatre dans les villes intermédiaires consacrent aux nécessités, selon l'EDF de 1992. Une droite de régression est ajoutée à la répartition; le SFR se trouve à l'intersection de la courbe et de la droite de 55 %. Dans ce cas, il s'agit d'environ 25 000 $. Ce montant a augmenté quelque peu depuis 1992 en raison de l'ajustement de l'IPC.

Les seuils de faible revenu pour 1997 sont présentés au tableau 1.

Graphique 1
Calcul d'un seuil de faible revenu

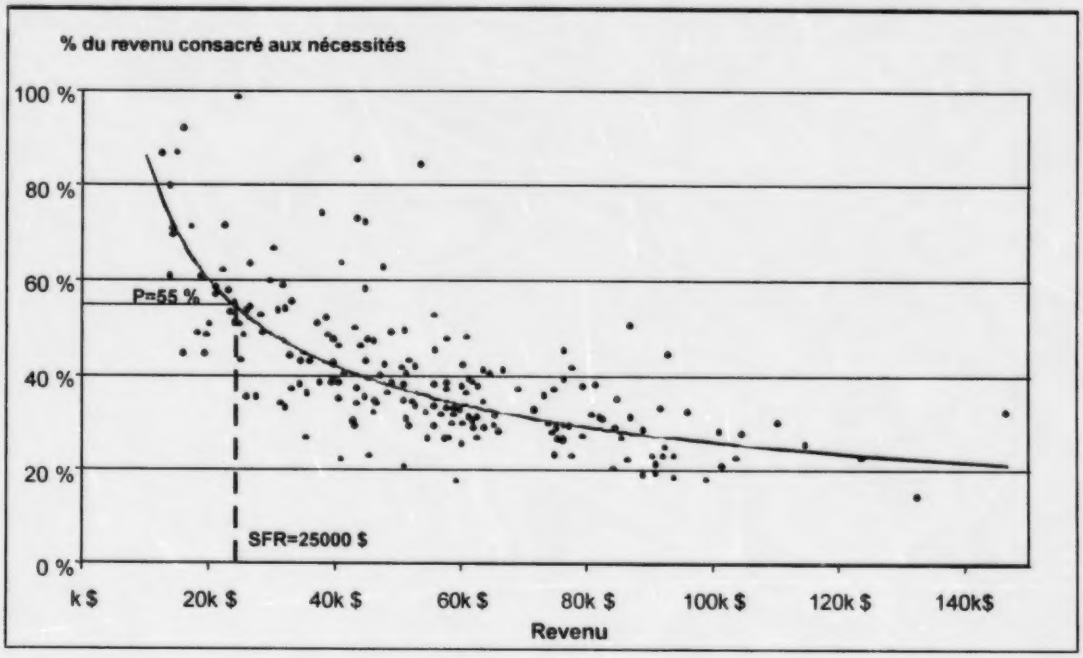


Tableau 1
Seuils de faible revenu avant impôt pour 1997 (base de 1992)

Taille de la famille	Zones rurales	Moins de 30 000	30 000 à 99 999	100 000 à 499 999	500 000 et plus
1 personne	12 030	13 796	14 827	14 931	17 409
2 personnes	15 038	17 245	18 534	18 664	21 760
3 personnes	18 703	21 448	23 050	23 213	27 063
4 personnes	22 639	25 964	27 903	28 098	32 759
5 personnes	25 307	29 023	31 191	31 409	36 618
6 personnes	27 975	32 081	34 478	34 720	40 479
7 personnes et plus	30 643	35 140	37 766	38 032	44 339

Les SFR sont calculés selon le revenu avant impôt et le revenu après impôt[1]. Le calcul des SFR après impôt se fait d'abord à partir des dépenses d'une famille moyenne à l'égard de

[1] Le revenu avant impôt renvoie au revenu du marché – autrement dit, les gains et le revenu de placement – plus les transferts publics, comme les prestations de Sécurité de la vieillesse, d'assurance-emploi et d'aide sociale. Le revenu après impôt est égal au revenu avant impôt (ou le revenu total) moins l'impôt sur le revenu.

l'alimentation, du logement et de l'habillement en tant que proportion du revenu après impôt. Le revenu moyen après impôt est inférieur au revenu avant impôt. Il en résulte que les SFR après impôt sont inférieurs aux SFR avant impôt. Par exemple, les SFR avant impôt pour 1997 (établis selon les résultats de l'EDF de 1992 et mis à jour au moyen de l'IPC) variaient d'environ 12 000 $ dans le cas d'une personne seule vivant dans une zone rurale à 44 300 $ pour une famille d'au moins sept vivant dans une ville de 500 000 habitants et plus. Quant aux SFR après impôt, la fourchette était de 9 400 $ à 37 400 $. Le tableau 2 montre les SFR après impôt de 1997 qui s'appliquent aux familles et aux régions de résidence de toutes tailles.

Tableau 2
Seuils de faible revenu après impôt pour 1997 (base de 1992)

Taille de la famille	Zones rurales	Moins de 30 000	30 000 à 99 999	100 000 à 499 999	500 000 et plus
1 personne	9 426	10 894	11 923	12 110	14 376
2 personnes	11 501	13 294	14 547	14 776	17 542
3 personnes	14 546	16 814	18 400	18 689	22 186
4 personnes	18 117	20 941	22 916	23 277	27 633
5 personnes	20 250	23 405	25 613	26 016	30 885
6 personnes	22 382	25 870	28 310	28 755	34 137
7 personnes et plus	24 516	28 333	31 006	31 494	37 388

On dispose de renseignements sur les taux de faible revenu avant impôt depuis le début des années 90 et ils ont été calculés rétroactivement jusqu'à l'année 1980. On ne s'y est pas autant intéressé qu'aux taux avant impôt parce qu'ils ont été publiés après ces derniers. Comme l'explique plus tard le présent rapport, les renseignements après impôt seront à l'avenir disponibles en même temps que les résultats avant impôt. Ainsi, on pourrait s'intéresser davantage aux taux de faible revenu après impôt. Ceux-ci sont plus significatifs parce que le revenu après impôt constitue une meilleure approximation du revenu disponible.

Nouvelle année de base pour les seuils de faible revenu

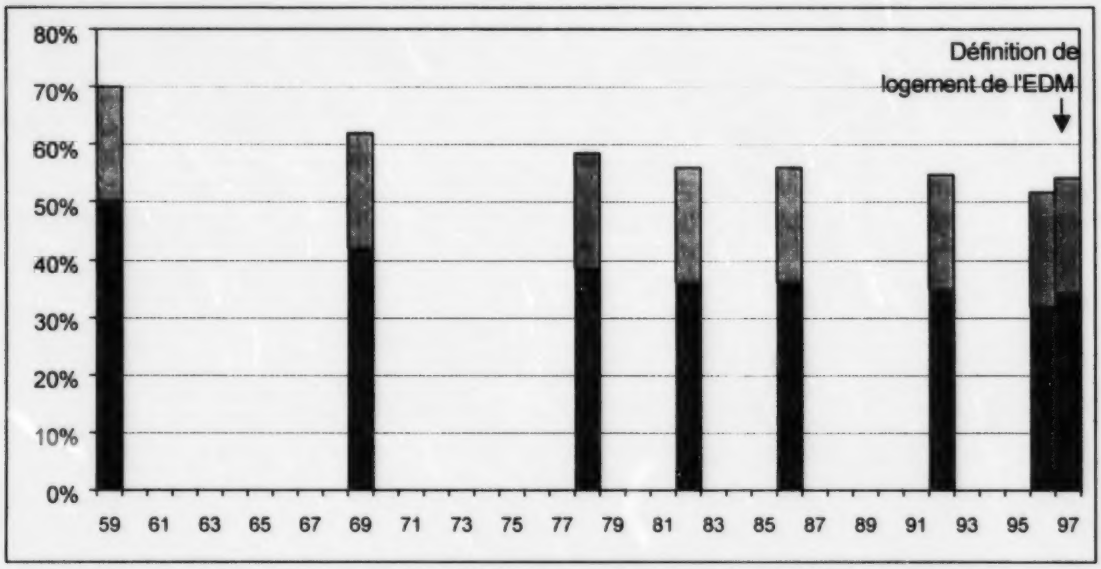
Périodiquement, on adopte une nouvelle année de base pour les SFR pour qu'ils reflètent les habitudes de dépense des familles moyennes pour s'alimenter, se loger et se vêtir. Avant l'Enquête sur les dépenses des familles de 1992, les SFR se fondaient sur l'EDF de 1986. Avant cela, on s'appuyait sur les habitudes de dépense de 1978. Depuis l'établissement des SFR, la proportion moyenne du revenu avant impôt consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement a chuté considérablement (graphique 2).

Le graphique 2 illustre l'augmentation des dépenses moyennes à l'égard des nécessités de 1996 à 1997, hausse qui est toutefois attribuable à la nouvelle définition des frais de logement. Spécifiquement, dans le cas des propriétaires au chapitre des frais de logement, l'EDM ne sépare pas les versements d'hypothèque selon le principal et les intérêts : les deux éléments sont plutôt réunis en un paiement forfaitaire. Dans le cadre de l'EDF, les données sur le principal et les intérêts sont recueillies de manière distincte, et les frais de logement ne visent que les intérêts de l'hypothèque, à l'exclusion du principal. L'EDM a adopté cette

nouvelle méthode parce qu'il était difficile pour les répondants de séparer leurs versements d'hypothèque selon l'intérêt et le principal.

Graphique 2
Proportion moyenne du revenu avant impôt consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement, plus 20 points de pourcentage, 1959-1997

Au tableau 3, on montre que la proportion moyenne du revenu avant impôt consacré aux



nécessités a en fait baissé de 1996 à 1997 quand on applique la définition de l'EDM aux données antérieures. Autrement dit, l'augmentation de 1997 illustrée au graphique 2 n'est due qu'à la nouvelle définition des frais de logement.

Tableau 3
Dépenses moyennes avant impôt pour l'alimentation, le logement et l'habillement, selon la définition de l'EDF et la définition de l'EDM

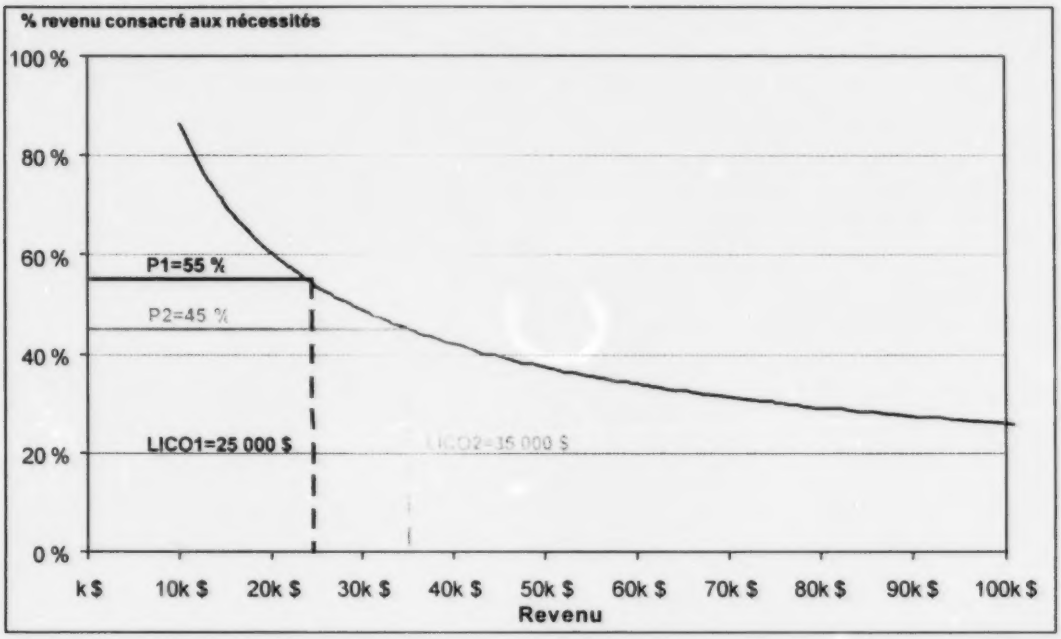
	Définition de l'EDF	Définition de l'EDM
1982	36,0 %	38,1 %
1986	36,2 %	36,5 %
1992	34,7 %	35,1 %
1996	31,9 %	34,4 %
1997	non disponible	34,3 %

Même si la définition des frais de logement a changé, il est clair que la proportion du revenu consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement a considérablement diminué au fil du temps. Toutes choses étant égales par ailleurs, lorsque le revenu moyen augmente et que la proportion du revenu consacré aux nécessités diminue, les seuils de faible revenu sont à la hausse. Ce lien, qui souligne le fait que les SFR constituent une mesure *relative* du manque de revenu, est illustré au graphique 3.

On peut interpréter le graphique comme suit. Supposons que la proportion du revenu consacré aux nécessités est fixée à 35 %. Selon la méthode du SFR, 20 points de pourcentage sont ajoutés au chiffre de manière à ce que P1 égale 55 %. On obtient le SFR dans le graphique 3 en suivant la droite du P1= 55 % jusqu'à la droite de régression tirée à travers les proportions réelles observées du revenu familial consacré aux nécessités (dans ce cas, les familles de quatre dans les villes intermédiaires). Le SFR se situe autour de 25 000 $.

Supposons maintenant que le revenu moyen augmente et que la proportion du revenu consacré aux nécessités baisse à 25 %. (Un changement d'une telle ampleur devrait normalement se manifester graduellement au cours d'une longue période; on l'utilise ici seulement à des fins d'illustration.) Comme auparavant, on ajoute 20 points de pourcentage et on obtient 45 %. Le SFR qui correspond à cette nouvelle proportion est d'environ 35 000 $. Le SFR augmente parce que la proportion du revenu consacré aux nécessités diminue. (En réalité, la situation est plus complexe parce que l'ensemble de la courbe est aussi susceptible de se déplacer. Mais, dans cet exemple, on s'en tient au principe.)

Graphique 3
Incidence sur le SFR d'une réduction dans la proportion du revenu consacré aux nécessités



Il n'est pas étonnant de constater qu'en regard de cette toile de fond, les SFR ont augmenté avec le temps. Cependant, lors du changement de l'année de base de 1986 à 1992, l'incidence sur les seuils est relativement faible. Au tableau 4, on compare les SFR établis en fonction de la base de 1992 à ceux établis selon la base de 1986. Dans les deux cas, les SFR s'appliquent à l'année de référence 1997 et ont été mis à jour au moyen de l'IPC.

Tableau 4 Comparaison des SFR de 1997, base de 1992 vs base de 1986 (avant impôt)

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	Zone rurale	Zone urbaine<30k	30k-99k	100k-499k	500k et plus
SFR de 1997, base de 1992 ($)					
1	12 030	13 796	14 827	14 931	17 409
2	15 038	17 245	18 534	18 664	21 760
3	18 703	21 448	23 050	23 213	27 063
4	22 639	25 964	27 903	28 098	32 759
5	25 307	29 023	31 191	31 409	36 618
6	27 975	32 081	34 478	34 720	40 479
7 et plus	30 643	35 140	37 766	38 032	44 339
SFR de 1997, base de 1986 ($)					
1	11 110	12 766	14 004	14 335	16 320
2	15 062	17 302	18 982	19 432	22 121
3	19 143	21 994	24 128	24 700	28 119
4	22 040	25 325	27 780	28 434	32 377
5	24 082	27 668	30 351	31 068	35 373
6	26 140	30 031	32 944	33 721	38 397
7 et plus	28 115	32 303	35 435	36 273	41 297
Ratio des SFR entre base de 1992 et base de 1986 (pour année de référence 1997)					
1	1,08	1,08	1,06	1,04	1,07
2	1,00	1,00	0,98	0,96	0,98
3	0,98	0,98	0,96	0,94	0,96
4	1,03	1,03	1,00	0,99	1,01
5	1,05	1,05	1,03	1,01	1,04
6	1,07	1,07	1,05	1,03	1,05
7 et plus	1,09	1,09	1,07	1,05	1,07

De façon générale, le changement de l'année de base a un effet plus voilé sur les SFR après impôt, parce que le revenu après impôt est plus stable au fil du temps. La proportion du revenu après impôt consacré aux nécessités a connu une baisse, passant de 50 % en 1959 à 34 % en 1997. La baisse correspondante en fonction du revenu après impôt a été de 9 %, passant de 52 % à 43 % (voir le graphique 4).

Comme il est décrit au graphique 3, les dépenses à l'égard des nécessités sont établies en fonction de la définition de logement de l'EDF jusqu'à 1996, puis selon la définition de l'EDM pour 1997. Au tableau 5, on montre les dépenses moyennes pour se nourrir, se loger et se vêtir selon la définition de l'EDM appliquée aux données à partir de 1982. Quand on applique la nouvelle définition aux données de 1996 à 1997, il n'y a plus d'augmentation.

À titre indicatif, le tableau 6 illustre le changement des SFR après impôt de 1997, à partir de la base de 1992 et de la base de 1986 – il s'agit de l'équivalent après impôt du tableau 4. En fonction du revenu après impôt, bon nombre des SFR ont en fait baissé par suite de l'adoption d'une nouvelle année de base.

Graphique 4
Proportion moyenne du revenu après impôt consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement, plus 20 points de pourcentage, 1959-1997

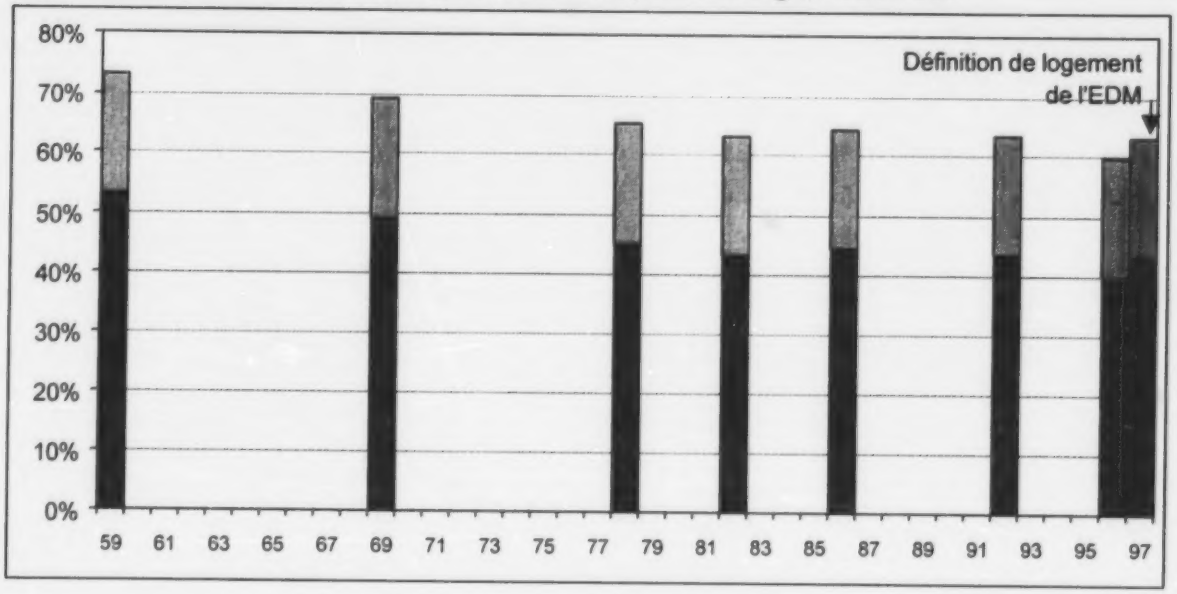


Tableau 5
Dépenses moyennes après impôt pour l'alimentation, le logement et l'habillement, selon la définition de l'EDF et la définition de l'EDM

	Définition de l'EDF	Définition de l'EDM
1982	43,2 %	45,7 %
1986	44,3 %	45,6 %
1992	43,6 %	44,0 %
1996	39,9 %	43,7 %
1997	non disponible	43,3 %

Tableau 6 Comparaison des SFR de 1997, base de 1992 vs base de 1986 (après impôt)

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	Zone rurale	Zone urbaine<30k	30k-99k	100k-499k	500k et plus
SFR de 1997, base 1992 ($)					
1	9 426	10 894	11 923	12 110	14 376
2	11 501	13 294	14 547	14 776	17 542
3	14 546	16 814	18 400	18 689	22 186
4	18 117	20 941	22 916	23 277	27 633
5	20 250	23 405	25 613	26 016	30 885
6	22 382	25 870	28 310	28 755	34 137
7 et plus	24 516	28 333	31 006	31 494	37 388
SRF de 1997, base de1986 ($)					
1	8 836	10 377	11 546	11 860	13 838
2	11 981	14 067	15 657	16 076	18 765
3	15 511	18 214	20 265	20 814	24 291
4	18 242	21 423	23 839	24 478	28 572
5	19 846	23 308	25 936	26 634	31 085
6	21 214	24 911	27 723	28 468	33 227
7 et plus	22 553	26 487	29 472	30 266	35 324
Ratio des SFR entre base de 1992 et base de1986 (pour l'année de référence 1997)					
1	1.07	1.05	1.03	1.02	1.04
2	0.96	0.95	0.93	0.92	0.93
3	0.94	0.92	0.91	0.9	0.91
4	0.99	0.98	0.96	0.95	0.97
5	1.02	1.00	0.99	0.98	0.99
6	1.06	1.04	1.02	1.01	1.03
7 et plus	1.09	1.07	1.05	1.04	1.06

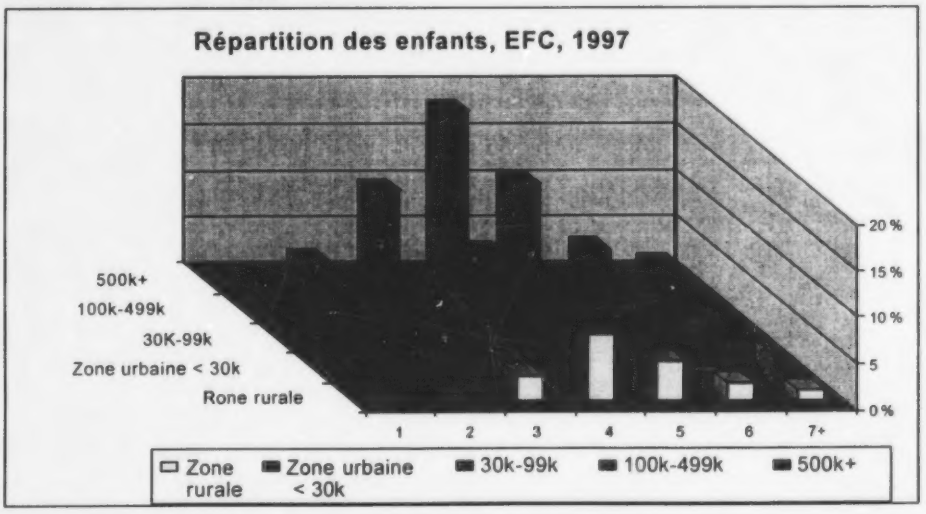
Des SFR aux taux de faible revenu

On peut calculer les taux de faible revenu pour les personnes (autrement dit, la proportion de personnes en deçà du SFR) ou pour les familles. Dans les deux cas, le montant du revenu dont il est question est le revenu de la famille. Par «personnes à faible revenu», on doit entendre, strictement parlant, les «personnes faisant partie de familles à faible revenu». De même, les «enfants à faible revenu» sont en fait des «enfants vivant dans des familles à faible revenu». Le concept de la famille utilisé est celui de la famille économique, c'est-à-dire toutes les personnes qui vivent dans le même logement et qui sont unis par les liens du sang, du mariage, de l'union de fait ou de l'adoption.

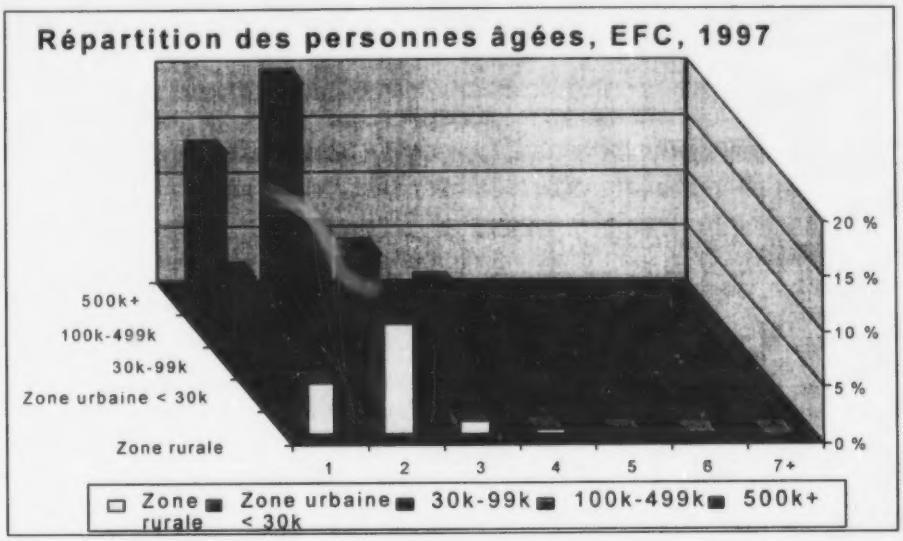
Pour le calcul des taux de faible revenu, on compare le revenu de chaque famille au chiffre indiqué dans la cellule appropriée de la matrice des 35 SFR. Pour les personnes, le taux de faible revenu correspond à la somme, dans l'ensemble des 35 cellules, des personnes dans chaque taille de famille et taille de région de résidence dont le revenu familial est inférieur au SFR, divisé par la somme, dans l'ensemble des 35 cellules, des personnes dans chaque taille de famille et taille de région de résidence.

Qu'arrive-t-il aux taux de faible revenu quand on adopte une nouvelle année de base pour les SFR? Logiquement, si la nouvelle année de base entraîne une augmentation générale des SFR, le taux de faible revenu diminuera. Cependant, si certains SFR augmentent et d'autres baissent, il est difficile de prévoir les répercussions sur les taux parce que la population n'est pas répartie uniformément dans les 35 groupes de familles et de régions de tailles différentes. En outre, la répartition des deux groupes les plus étroitement surveillés – les enfants de moins de 18 ans et les personnes âgées – varie considérablement. Les enfants (voir le graphique 5) sont concentrés dans des familles de trois, quatre et cinq, tandis que les personnes âgées (voir le graphique 6) sont concentrées dans des familles de un et de deux. C'est donc dire que l'adoption d'une nouvelle année de base peut faire augmenter le taux de faible revenu d'un groupe et faire diminuer celui d'un autre groupe. Nous y reviendrons.

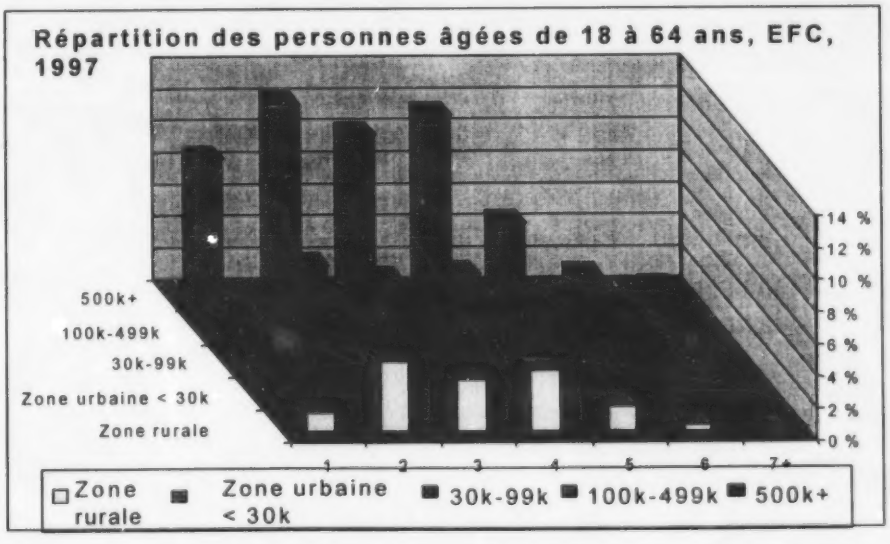
Graphique 5
Répartition des enfants de moins de 18 ans selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence, 1997



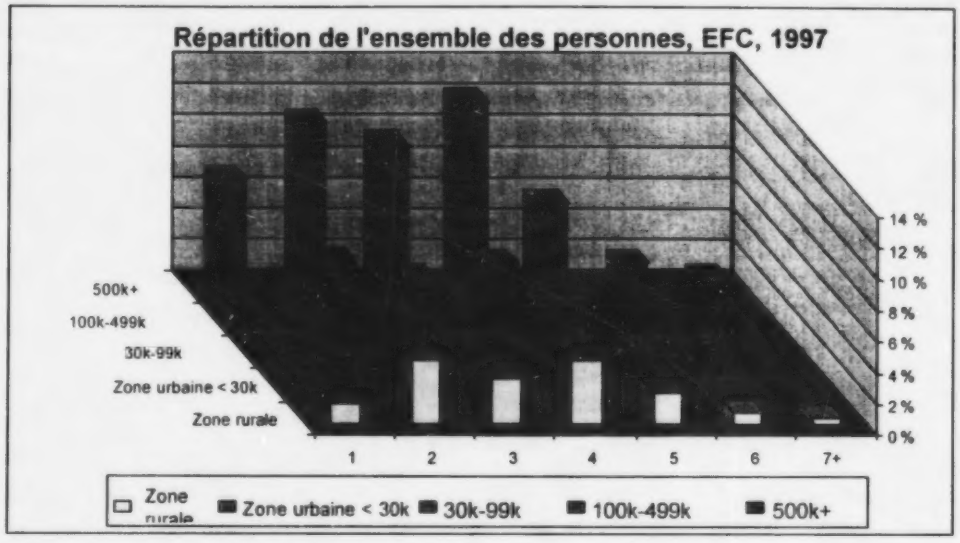
Graphique 6
Répartition des personnes de 65 ans et plus selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence, 1997



Graphique 7
Répartition des personnes de 18 à 64 ans selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence, 1997



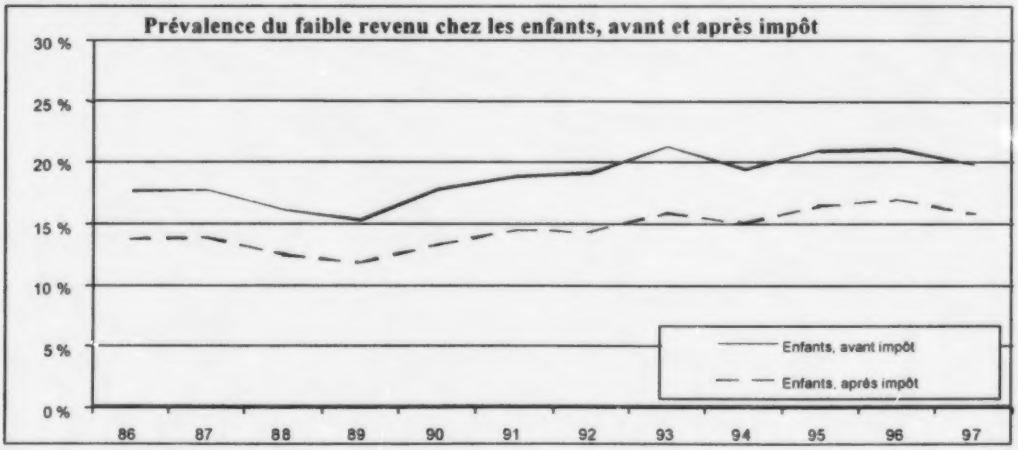
Graphique 8
Répartition de l'ensemble des personnes selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence, 1997



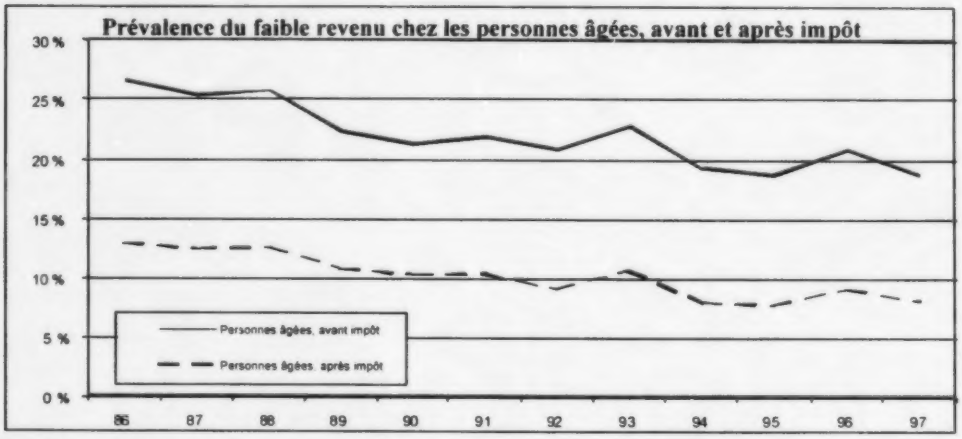
Pourquoi les taux de faible revenu après impôt sont-ils inférieurs aux taux avant impôt?

Les raisons pour lesquelles les taux de faible revenu après impôt sont inférieurs aux taux de faible revenu avant impôt ne sont pas aussi évidentes que les raisons qui expliquent l'infériorité des seuils de faible revenu après impôt par rapport aux seuils de faible revenu avant impôt (voir les graphiques 9 à 12).

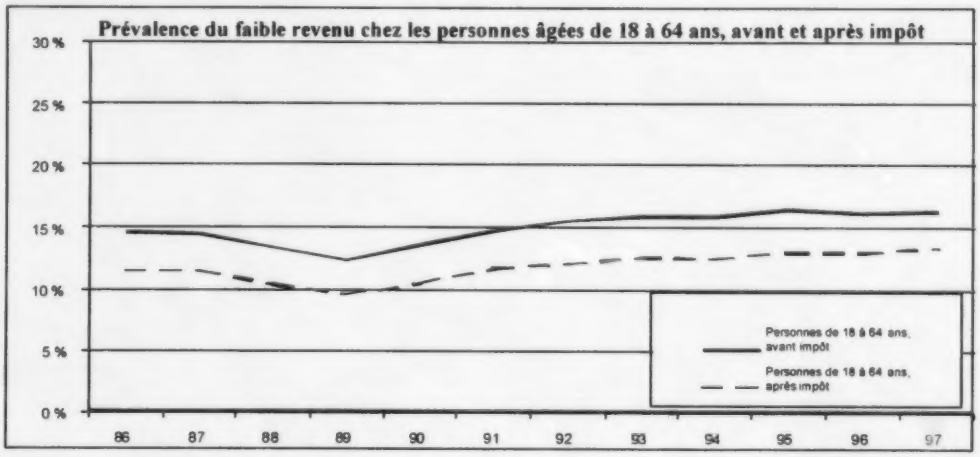
Graphique 9
Prévalence du faible revenu chez les enfants, avant et après impôt



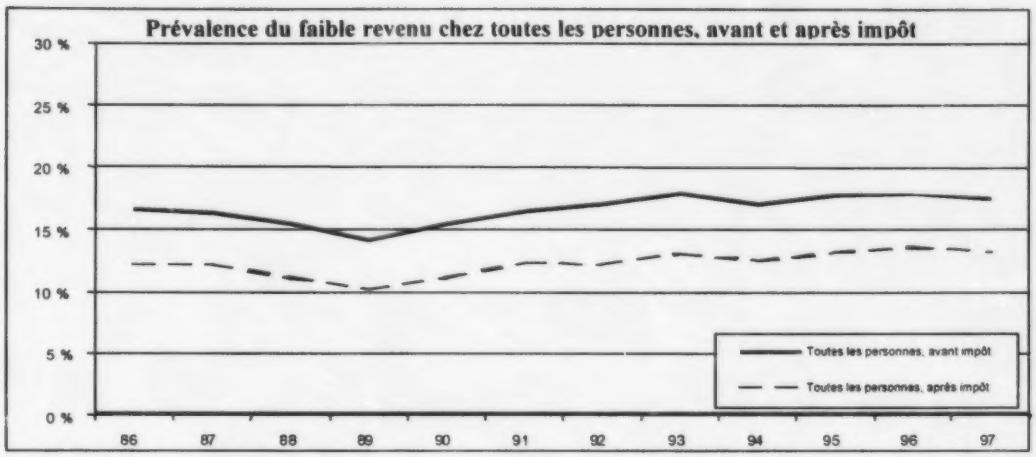
Graphique 10
Prévalence du faible revenu chez les personnes âgées, avant et après impôt



Graphique 11
Prévalence du faible revenu chez les autres, avant et après impôt



Graphique 12
Prévalence du faible revenu chez toutes les personnes, avant et après impôt

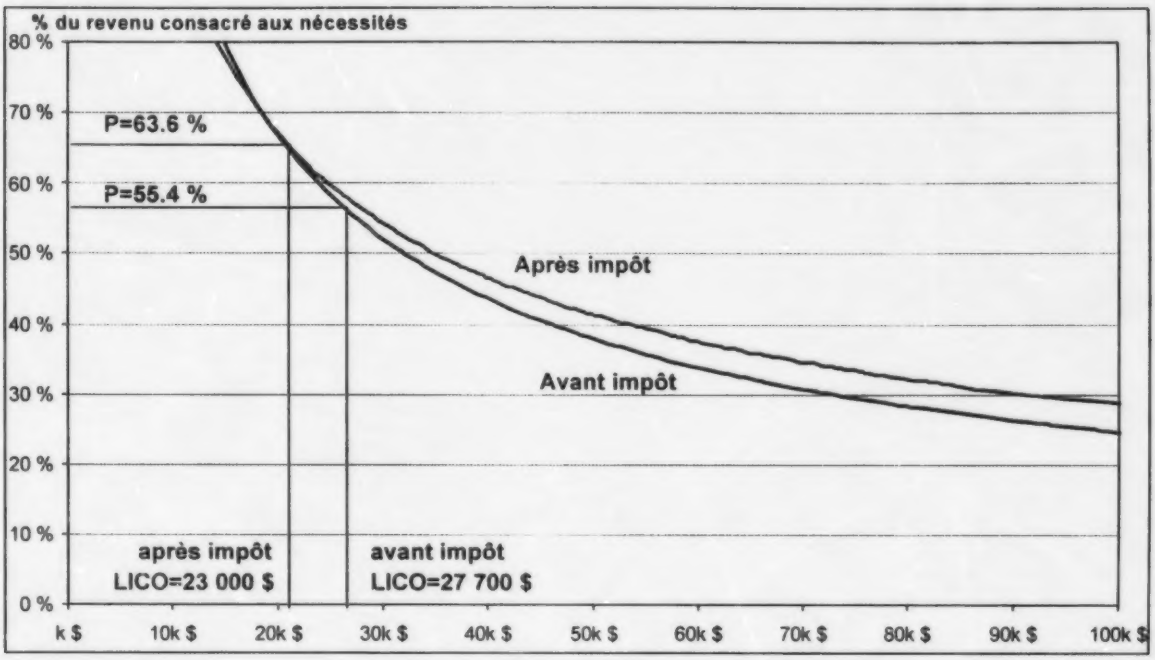


Intuitivement, la meilleure explication est que les taux de faible revenu, à titre de mesure relative, dépendent de la proportion *moyenne* du revenu que toutes les familles consacrent à l'alimentation, au logement et à l'habillement. Le régime fiscal a pour effet de réduire les inégalités dans la répartition du revenu. Comme le revenu moyen baisse, certaines familles se situant juste en deçà du seuil selon le revenu avant impôt se situeront au-dessus selon le revenu après impôt. L'effet est représenté dans la série de graphiques ci-dessous.

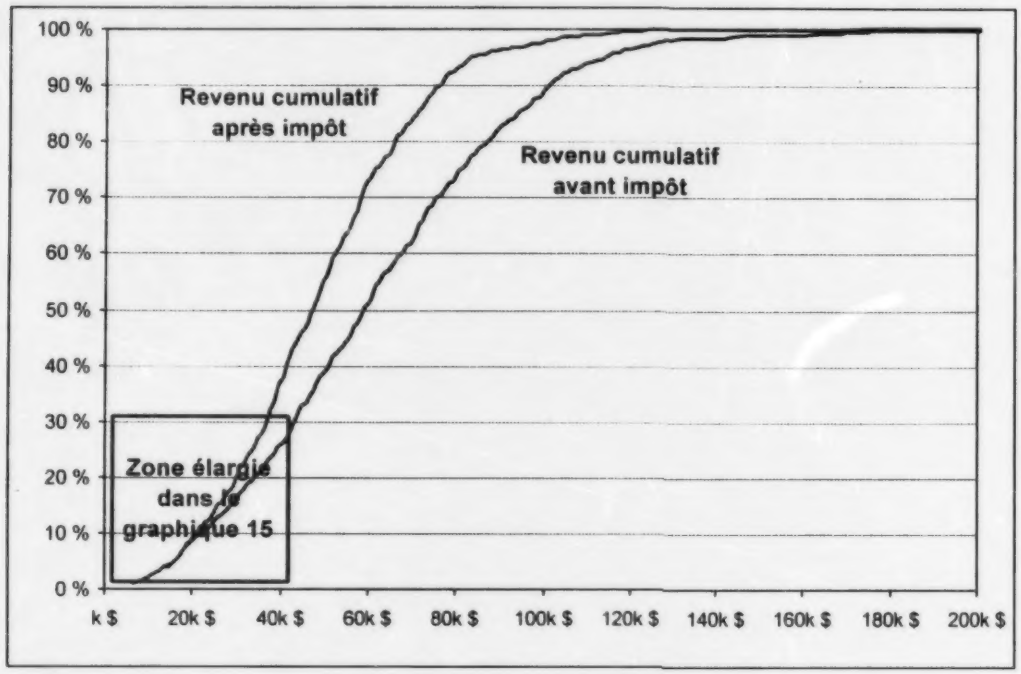
D'abord, parce que la proportion moyenne du revenu après impôt consacré aux nécessités est supérieure à la proportion du revenu avant impôt correspondante, le SFR est inférieur – dans ce cas, il s'agit de 23 000 $ par rapport à 27 700 $ (voir le graphique 13). Cela signifie qu'une famille de quatre qui vit dans une ville intermédiaire a besoin d'un revenu avant impôt de 27 700 $ et d'un revenu après impôt de 23 000 $ pour ne pas être considérée comme une famille à faible revenu.

Pour comprendre l'effet sur les taux de faible revenu, on doit tenir compte de la différence entre la courbe de la répartition du revenu avant impôt et la courbe de la répartition du revenu après impôt. Au graphique 14, on illustre la répartition cumulée complète. La répartition du revenu après impôt se stabilise plus tôt parce que les impôts sur le revenu sont progressifs. Le graphique 15 est un gros plan de la partie inférieure du graphique 14. Pour déterminer la prévalence du faible revenu sur le plan graphique, on part du seuil –par exemple, le seuil de faible revenu après impôt de 23 000 $ - et on suit cette valeur de revenu jusqu'à la droite du revenu cumulatif. La proportion de personnes dont le revenu est inférieur au seuil peut être lue directement de l'axe vertical – il s'agit d'environ 10 %. Le graphique montre clairement l'impact de la différence entre les courbes de distributions de revenu sur les taux de faible revenu.

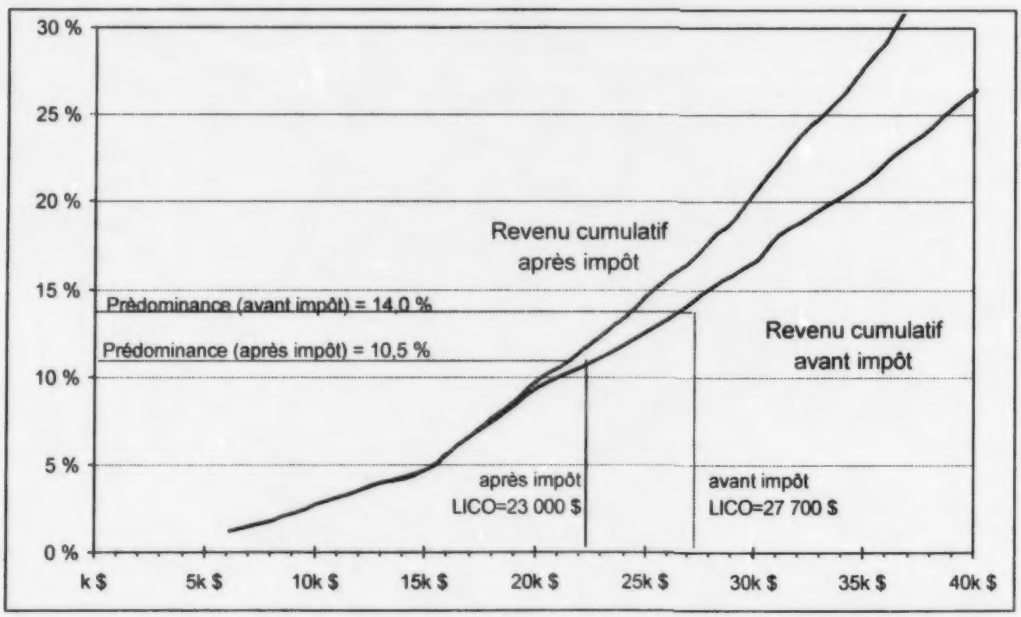
Graphique 13
Calcul des SFR avant et après impôt



Graphique 14
Répartition du revenu cumulatif avant et après impôt



Graphique 15
Déterminer la prévalence du faible revenu au moyen des SFR et de la répartition du revenu cumulatif



III. Principaux événements dans l'histoire de la mesure de faible revenu

Dans cette partie du présent rapport, on énonce sous forme chronologique les principaux événements qui ont marqué l'histoire des taux de faible revenu. On décrit d'abord les quatre changements d'année de base. Puis, on traite des résultats d'une consultation publique importante amorcée en 1989. Dans les deux dernières sections, on souligne les faits nouveaux qui sont susceptibles d'influer sur les SFR d'une façon ou d'une autre.

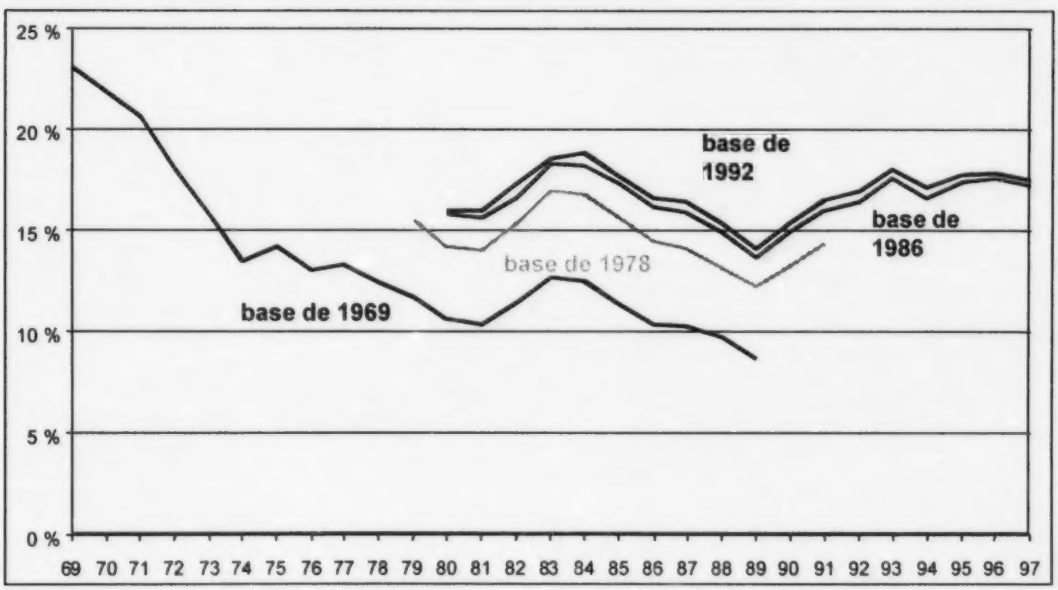
Quatre révisions en 30 ans

Les seuils de faible revenu ont été publiés pour la première fois en 1967 dans ***Incomes of Canadians***, publication rédigée par Jenny Podoluk dans le cadre de la série des monographies du recensement de 1961. Les SFR se fondaient sur les données de l'EDF de 1959. À l'origine, seuls les taux de faible revenu avant impôt étaient disponibles vu que l'EFC ne recueillait pas à ce moment-là de renseignements sur le revenu après impôt. Les seuils étaient rajustés tous les ans selon le coût de la vie, au moyen de l'IPC.

En 1971, un comité spécial du Sénat sur la pauvreté au Canada, présidé par le sénateur Croll, s'est inscrit en faux contre la pratique de la mise à jour au moyen de l'IPC, parce que cela ne reflétait pas les nouvelles habitudes de dépense. Au fil du temps, le lien avec les dépenses des familles moyennes pour se nourrir, se loger et se vêtir s'amoindrirait considérablement.

Il s'ensuivit un changement périodique de l'année de base des seuils à partir des données les plus récentes de l'EDF. Au graphique 16, on illustre les taux de faible revenu (avant impôt, pour toutes les personnes) qui ont été publiés depuis 1969.

Graphique 16
Taux de faible revenu avant impôt publiés



La chronologie au cours des 30 dernières années se résume comme suit :

- année de référence 1973 : Pour la première fois, on publie les SFR à partir des données de l'EDF de 1969. La série chronologique de faible revenu a été recréée en fonction de cette base à partir de 1969.
- année de référence 1980 : Statistique Canada commence à produire des taux de faible revenu en fonction des données de l'EDF de 1978. Depuis, on a aussi calculé les taux de faible revenu à partir du revenu après impôt. La série a été rajustée par rapport à 1978. L'organisme continua également de publier des taux fondés sur la base de 1969 jusqu'à l'année de référence 1989.
- année de référence 1987 : On introduit des taux de faible revenu établis en fonction des données sur les dépenses de 1986. Pendant deux ans – de 1987 à 1989 –, on a publié en fait des taux pour trois années de base. Les seuils de faible revenu établis en fonction des habitudes de dépense de 1986 ont fait l'objet d'une projection vers le passé, retournant jusqu'à 1980, une première dans l'histoire des SFR, créant ainsi une série chronologique de taux de faible revenu jusqu'à cette date.
- 1989 : Statistique Canada entreprend un examen exhaustif et un processus de consultation auprès des utilisateurs en ce qui a trait à la publication de renseignements sur le faible revenu. Ce processus, dont il est question ci-dessous, s'est poursuivi jusqu'en 1991.
- année de référence 1992 : Adoption d'une nouvelle année de base à partir des résultats de l'EDF de 1992. Les taux établis à l'égard de cette année de base ont été rajustés par rapport à 1980. Depuis lors, on publie des taux chaque année en fonction des habitudes de dépense de 1992 et de 1986.

Pour éviter la confusion, on a toujours souligné une année de base en particulier dans les publications importantes de l'EFC. À l'heure actuelle, on met l'accent sur l'année de base 1992 et on publie des taux de faible revenu établis en fonction de la base de 1986, taux dont Statistique Canada ne se sert pas habituellement dans ses analyses.

Vaste consultation publique en 1989

La consultation auprès des utilisateurs, qui a eu lieu au début de la décennie, a été amorcée au moment de la publication d'un document de travail de Michael Wolfson et John Evans intitulé ***Seuils de faible revenu de Statistique Canada : problèmes et possibilités méthodologiques***. Dans ce document, qui a été largement distribué, on traite de certaines des lacunes des SFR et de solutions de rechange. En particulier, on envisage le remplacement de la mesure relative par une mesure plus conventionnelle ou l'ajout d'une nouvelle mesure relative conventionnelle, fondée sur 50 % du revenu familial médian, dans le cadre de laquelle la répartition du revenu aurait été rajustée selon la taille de la famille et la composition. (Cette mesure est communément appelée au Canada la mesure de faible revenu ou MFR.)

Voici les recommandations les plus importantes qui sont ressorties du processus de consultation : Statistique Canada devrait continuer de produire des renseignements sur le faible revenu; on devrait mettre l'accent sur une mesure unique; aucune des mesures abordées n'est sans équivoque supérieure aux autres. Par ailleurs, on a demandé à Statistique Canada de fournir plus de renseignements sur la «profondeur» du faible revenu[2] et sur les caractéristiques des personnes à faible revenu, et d'accorder plus d'importance aux taux de faible revenu établis en fonction du revenu après impôt.

[2] Il s'agit d'une mesure qui reflète la somme d'argent dont les familles ont besoin, en moyenne, pour ne plus être considérées comme des familles à faible revenu.

En conséquence, Statistique Canada a continué de produire et de souligner des renseignements sur le faible revenu fondés sur les SFR. À la longue, le programme des publications a été élargi de manière à englober le faible revenu établi selon les MFR et le revenu après impôt, ainsi que la profondeur du faible revenu. Cependant, ces estimations supplémentaires n'ont pas été soulignées et leur publication a, de façon générale, retardé l'établissement des taux de faible revenu à partir des SFR avant impôt. Cela explique peut-être le fait qu'on ne les ait jamais considérées comme importantes. Dans une certaine mesure, Statistique Canada a été limité dans sa capacité de déplacer son champ d'intérêt par son milieu de production. Comme il en sera question plus tard, la situation est sur le point de changer.

Depuis l'examen public en 1989, le taux de revenu avant impôt a connu une hausse, passant de 14 % à près de 18 % en 1997. Au cours de la même période, le taux de faible revenu chez les personnes âgées a chuté, mais le taux pour les enfants de moins de 18 ans a augmenté, passant de 15 % à presque 20 %. Cette augmentation – tout comme la volonté du gouvernement à enrayer la pauvreté chez les enfants – a entraîné un examen public en profondeur des SFR et de leur caractère approprié pour évaluer l'efficacité des politiques et des programmes visant à atténuer la pauvreté. Certaines personnes ont demandé à ce qu'il y ait un débat public sur la façon de mesurer la pauvreté. D'autres craignent que le fait d'insister sur la mesure ne fasse en sorte que l'on perde de vue le phénomène sous-jacent, soit le manque de revenus.

Statistique Canada continue de corriger les médias qui s'appuient sur les estimations de faible revenu pour mesurer la pauvreté. La position de l'organisme est résumée dans une note rédigée par le statisticien en chef au début de 1999, reproduite ici en annexe.

Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation

Développement des ressources humaines Canada, conjointement avec les ministres provinciaux et territoriaux des services sociaux, a établi une «mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation » ou MPC. L'objectif est de produire une mesure qui soit :

- crédible quant à la gravité de la pauvreté;
- liée aux changements de consommation;
- facile à comprendre (sans être nécessairement facile à calculer);
- à l'image des différences géographiques.

L'idée est d'établir le coût d'un «panier» des biens et services nécessaires, y compris les aliments, le logement, les vêtements et le transport, ainsi qu'un «multiplicateur» qui tienne compte des autres nécessités. Les données proviendraient de diverses sources – les meilleures données disponibles et appropriées aux fins qui nous occupe. Les résultats serviraient à définir les niveaux de revenu disponible requis pour acquitter le coût du panier. Les niveaux de revenu seraient calculés pour chaque province et pour des régions de différentes tailles *dans* chaque province. La mesure du revenu disponible envisagée est plus restrictive que celle du revenu après impôt. Elle n'inclut pas de dépenses comme les paiements de la pension alimentaire, les frais de garderie en milieu de travail et les cotisations de l'employé aux régimes de pension et à l'assurance-emploi.

Depuis la parution d'un article sur la mesure du panier dans le bulletin de la Direction générale de la recherche appliquée de DRHC à l'automne 1998, il a été beaucoup question de la mesure du panier dans les médias. En fonction de la méthode proposée, la mesure du panier permettrait d'obtenir un taux de pauvreté moyen inférieur au taux de faible revenu avant impôt, légèrement différent du taux après impôt ou du taux établi en fonction de la mesure de faible revenu.

L'un des thèmes abordés dans le cadre du débat qui s'ensuivit est le suivant : même si la MPC doit être produite sur une base régulière, Statistique Canada aurait intérêt à continuer de produire des renseignements sur le faible revenu en fonction des SFR à des fins de comparaison et pour dégager des tendances à long terme.

Enquête sur les dépenses des ménages

Le passage de l'EDF à l'EDM influe sur les SFR de deux façons :

- L'enquête annuelle nous permettrait en principe de mettre à jour les SFR sur une base annuelle à partir de l'EDM. Nous éviterions ainsi les mises à jour au moyen de l'IPC.
- L'EDM simplifiée ne divise pas les versements d'hypothèque selon le principal et les intérêts. Il en a été décidé ainsi parce que les répondants avaient du mal à déclarer séparément le principal et les intérêts. Il s'agissait là de l'une des parties les plus difficiles de l'enquête.

Bien que l'analyse en soit encore à l'étape initiale, il semble que la réduction du contenu n'ait pas eu de répercussions importantes sur les données de dépenses s'appliquant aux vastes catégories de biens, hormis la question de la mesure de l'hypothèque susmentionnée.

IV. Options pour l'avenir

Nous avons examiné trois options fondamentales et des variations sur chacune d'entre elles.

La première option est le **statu quo**. Nous continuerions de produire des renseignements sur le faible revenu en fonction des habitudes de dépense de 1992 et de 1986, en mettant à jour les SFR sur une base annuelle au moyen de l'IPC. Dans le cadre de cette option, nous reporterions la décision de la nouvelle année de base à une date ultérieure non précisée.

La deuxième option est de **passer à une base de 1997**. Autrement dit, on calculerait les SFR en fonction de l'Enquête sur les dépenses des ménages de 1997 et on remonterait peut-être jusqu'à 1990. Pour assurer une continuité historique, nous continuerions de produire des taux de faible revenu à partir de la base de 1992, mais nous éliminerions la base de 1986. Cette méthode est conforme aux mises à jour antérieures en ce qui a trait au changment de l'année de base.

La troisième option est de tirer parti du fait que nous disposons maintenant d'une enquête sur les dépenses annuelles et de **mettre à jour les seuils annuellement selon les données sur les dépenses actuelles**.

Il sera question en détail des trois options et de leurs conséquences dans les sections suivantes.

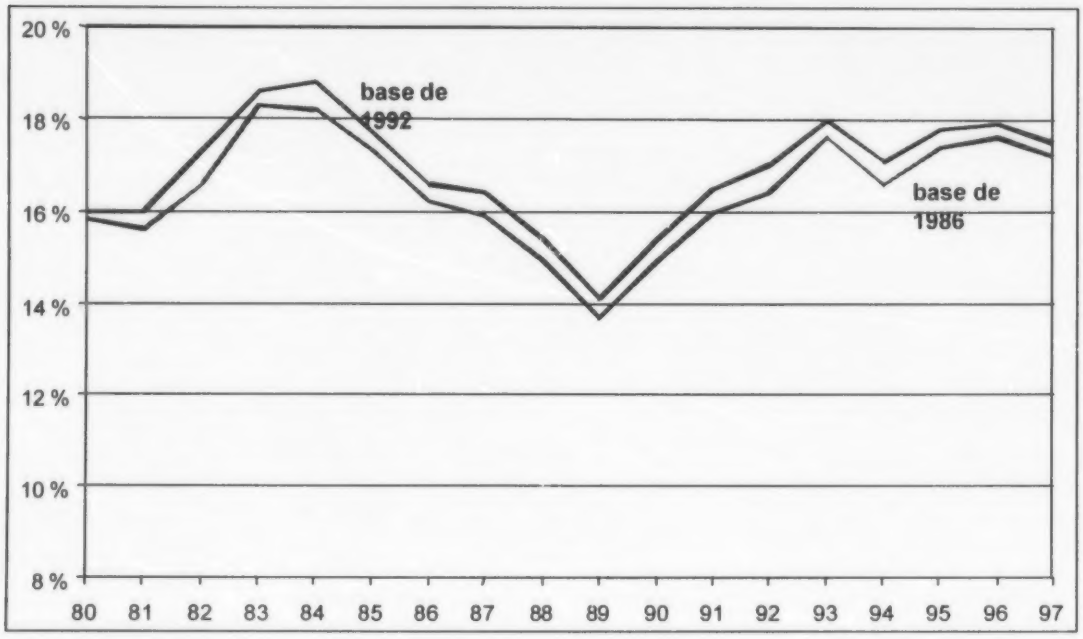
Option 1 : Statu quo

Cette option s'appuie sur la méthode et la production actuelles. Les seuils de faible revenu établis en fonction des habitudes de dépense de 1992 et de 1986 continueraient d'être mis à jour selon l'IPC, et la série des taux de prévalence de faible revenu fondés sur la base de 1986 demeurerait.

Selon la méthode actuelle, on reconnaît la nécessité d'introduire périodiquement une nouvelle base. Ce principe serait maintenu et appliqué, mais non selon un calendrier fixe. Plutôt, l'incidence des nouvelles habitudes de dépense serait suivie de près et une nouvelle base serait mise en oeuvre après consultation des utilisateurs.

Graphique 17
Option 1 : Statu quo

Taux de faible revenu, avant impôt, toutes les personnes



L'avantage de cette option est que l'environnement analytique actuel demeure le même. L'éventualité de l'introduction de la mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation pour l'année de référence 1999 rend la stabilité de la méthode actuelle des SFR particulièrement attrayante.

L'inconvénient est le vieillissement des bases, surtout celle de 1986. On pourrait interpréter un taux de faible revenu de 1997 fondé sur la base de 1986 comme le pourcentage des familles qui consacrent une part considérablement plus importante de leur revenu aux nécessités en 1997 que les familles moyennes en 1986. Il n'y a pas de règle établie sur la fréquence à laquelle l'année de base des seuils devraient être mise à jour, même si la pertinence d'une base dépend davantage des changements dans les dépenses moyennes à l'égard des aliments, du logement et des vêtements que de l'âge réel de la base.

Option 2 : Passage à la base de 1997

La deuxième option est de passer à une nouvelle base, celle de 1997. Comme autrefois lors de l'introduction de nouvelles bases, la série fondée sur la base de 1997 figurerait dans les diffusions de Statistique Canada et remonterait peut-être jusqu'en 1990. Dans le cadre de cette option, on conserverait la base de 1992 et on éliminerait la base de 1986.

L'avantage de cette option est qu'elle permet à la fois de s'appuyer sur les récentes habitudes de dépense de la nouvelle base et de conserver les données de la base de 1992. L'élimination de la base de 1986 désavantagerait cependant certains des utilisateurs.

Aux tableaux 7 et 8, on compare les SFR de 1997 à l'égard de deux années de base différentes – 1997 et 1992. Les SFR établis en fonction de la base de 1992 sont les SFR qui avaient en fait été publiés pour 1997. Les SFR établis en fonction de la base de 1997 indiquent les seuils qui seraient publiés si l'on révisait la série à partir des résultats de l'EDM de 1997.

Graphique 18
Option 2 : Passage à la base de 1997
Taux de faible revenu, avant impôt, toutes les personnes

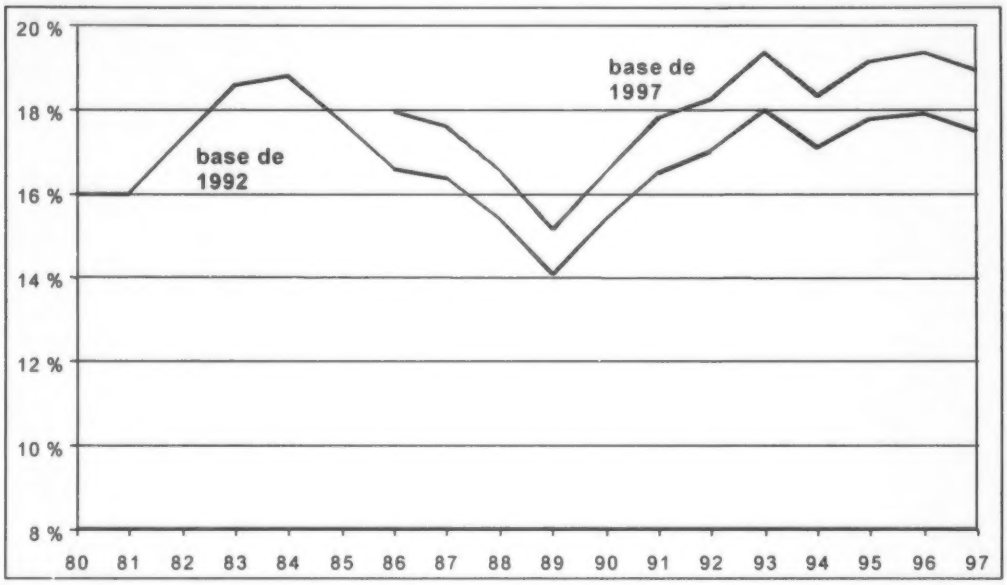


Tableau 7 Comparaison des SFR de 1997, base de 1997 vs base de 1992 (avant impôt)

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	Zone rurale	Zone urbaine<30k	30k-99k	100k-499k	500k et plus
SFR de 1997, base de 1997 ($)					
1	12 311	13 772	15 011	15 649	17 136
2	15 901	17 788	19 389	20 213	22 134
3	21 121	23 627	25 753	26 848	29 399
4	23 964	26 807	29 219	30 462	33 356
5	27 297	30 536	33 284	34 700	37 996
6	29 736	33 264	36 257	37 799	41 390
7 et plus	32 522	36 381	39 655	41 341	45 269
SFR de 1997, base de 1992 ($)					
1	12 030	13 796	14 827	14 931	17 409
2	15 038	17 245	18 534	18 664	21 760
3	18 703	21 448	23 050	23 213	27 063
4	22 639	25 964	27 903	28 098	32 759
5	25 307	29 023	31 191	31 409	36 618
6	27 975	32 081	34 478	34 720	40 479
7 et plus	30 643	35 140	37 766	38 032	44 339
Ratio des SFR entre la base de 1997 et la base de 1992 (pour l'année de référence de 1997)					
1	1.02	1.00	1.01	1.05	0.98
2	1.06	1.03	1.05	1.08	1.02
3	1.13	1.10	1.12	1.16	1.09
4	1.06	1.03	1.05	1.08	1.02
5	1.08	1.05	1.07	1.10	1.04
6	1.06	1.04	1.05	1.09	1.02
7 et plus	1.06	1.04	1.05	1.09	1.02

Tableau 8 Comparaison des SFR de 1997, base de 1997 vs base de 1992 (après impôt)

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	Zone rurale	Zone urbaine<30k	30k-99k	100k-499k	500k et plus
SFR de 1997, base de 1997 ($)					
1	9 760	11 139	12 226	12 831	14 259
2	12 483	14 247	15 638	16 412	18 238
3	16 808	19 183	21 056	22 098	24 556
4	19 383	22 121	24 281	25 483	28 318
5	22 099	25 221	27 683	29 053	32 285
6	23 830	27 197	29 852	31 330	34 815
7 et plus	25 876	29 532	32 415	34 019	37 804
SFR de 1997, base de 1992 ($)					
1	9 426	10 894	11 923	12 110	14 376
2	11 501	13 294	14 547	14 776	17 542
3	14 546	16 814	18 400	18 689	22 186
4	18 117	20 941	22 916	23 277	27 633
5	20 250	23 405	25 613	26 016	30 885
6	22 382	25 870	28 310	28 755	34 137
7 et plus	24 516	28 333	31 006	31 494	37 388
Ratio des SFR entre la base de 1997 et la base de 1992 (pour l'année de référence 1997)					
1	1.04	1.02	1.03	1.06	0.99
2	1.09	1.07	1.07	1.11	1.04
3	1.16	1.14	1.14	1.18	1.11
4	1.07	1.06	1.06	1.09	1.02
5	1.09	1.08	1.08	1.12	1.05
6	1.06	1.05	1.05	1.09	1.02
7 et plus	1.06	1.04	1.05	1.08	1.01

L'incidence du passage à une base de 1997 (option 2) sur les taux de faible revenu est illustrée au tableau 9. Le changement le plus important, avant et après impôt, concerne le taux de faible revenu à l'égard des enfants, changement que l'on peut prévoir à l'examen des ratios qui figurent à la dernière partie des tableaux 7 et 8. Selon les ratios, les hausses les plus importantes des seuils s'appliquent aux familles de trois et de cinq, et les enfants sont concentrés dans les familles de trois, de quatre et de cinq. La composition des familles évolue également, surtout dans le cas des familles de trois. En 1982, les chefs de famille monoparentale ayant deux enfants constituaient 8 % des familles de trois. En 1997, ils en constituaient 12 %.

Tableau 9
Comparaison des taux de faible revenu, base de 1992 et base de 1997

	Avant impôt			Après impôt		
	base de 1992, comme publiés	base de 1997	différence	base de 1992, comme publiés	base de 1997	différence
Toutes les personnes	17,5 %	18,9 %	+ 1,4	13,3 %	14,9 %	+ 1,6
Enfants	19,8 %	21,8 %	+ 2,0	15,8 %	18,1 %	+ 2,3
Personnes âgées	18,7 %	20,3 %	+ 1,6	8,1 %	9,1 %	+1,0
Autres	16,4 %	17,7 %	+ 1,3	13,4 %	14,7 %	+1,3

Dans quelle mesure la hausse au tableau 9 serait-elle attribuable à la nouvelle définition des frais de logement? Comme il a été mentionné ci-dessus, la nouvelle base de 1997 différerait des bases antérieures en ce qu'elle serait tirée de l'Enquête sur les dépenses des ménages plutôt que de l'Enquête sur les dépenses des familles. En ce qui concerne la méthode des SFR, la principale différence entre les deux enquêtes tient à leur traitement des versements d'hypothèque. On a examiné l'effet de ce changement en appliquant les deux définitions de logement dans le calcul de la base de 1992 et en dérivant des taux de faible revenu de 1986 à 1997. La définition du logement a peu d'impact sur les taux de faible – une augmentation moyenne de 0,3 points de pourcentage avant impôt et 0,5 points de pourcentage après impôt. Autrement dit, l'augmentation indiquée au tableau 9 n'est pas principalement attribuable à la nouvelle définition des frais de logement.

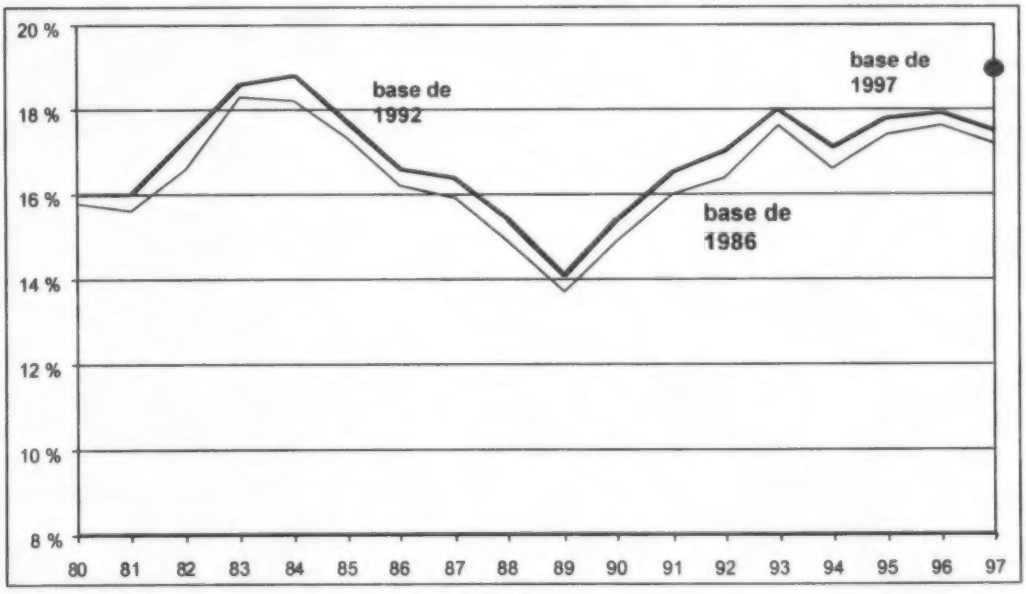
Option 3 : Statu quo, plus habitudes actuelles de dépense

Dans le cadre de la troisième option, on introduit les données de 1997 fondées sur les habitudes de dépense de 1997 et on poursuit avec la série de base de 1992. La différence entre cette option et l'option 2 réside dans le fait que les dépenses de 1997 pour les nécessités n'entraînent pas de nouvelle base qui remonte en arrière ni qui se prolonge dans le futur. Les données sur les dépenses de 1997 servent plutôt de «base» pour les taux de faible revenu pour l'année 1997 seulement. De même, les données sur les dépenses de 1998 serviraient de «base» pour les taux de faible revenu en 1998 seulement. Ces taux finiraient par constituer une «série» de taux de faible revenu fondés sur les habitudes de dépense durant l'année correspondante. On finirait par se demander s'il est opportun de remplacer la série fondée sur la base de 1992 et, comme pour l'option 1, on prendrait une décision à cet égard après examen des nouvelles habitudes de dépense et consultation des utilisateurs.

Grâce à une telle approche, les utilisateurs disposent toujours de la série fondée sur la base de 1992 qui leur est familière et ont des taux actuels de faible revenu établis en fonction des données sur les dépenses de la même année de référence. Les utilisateurs peuvent utiliser, à certaines fins, la série de 1992 pour comparer deux années, les dépenses sur les nécessités demeurant constantes. Les utilisateurs peuvent, à d'autres fins, avoir besoin des habitudes de dépense les plus récentes, puisqu'elles se rapportent aux dernières données sur le revenu.

Les dépenses moyennes pour se nourrir, se loger et se vêtir ont connu une tendance à la baisse dans le cycle de quatre ans de l'EDF. Ces estimations peuvent être plus instables en raison du cycle annuel de l'EDM. Si c'est le cas, on pourrait envisager une méthode du déplacement des moyennes pour stabiliser les seuils.

Graphique 19
Option 3 : Mise à jour annuelle selon les habitudes actuelles de dépense
Taux de faible revenu avant impôt, toutes les personnes



Approche recommandée à partir de 1998

Statistique Canada propose l'adoption de l'option 3. Ainsi, il y aurait continuité historique grâce à la base de 1992 et une deuxième série fondée sur des données sur les dépenses à jour. Les taux de faible revenu établis en fonction de 1986 et les mesures de faible revenu ne seraient pas soulignés au moment de la publication, mais seraient disponibles sur CD-ROM.

V. Passage de l'EFC à l'EDTR, et autres changements

Depuis 1995, Statistique Canada s'efforce d'intégrer l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC) à l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR). Les deux enquêtes comprennent des renseignements détaillés sur les revenus des familles canadiennes. L'EFC produisait des données purement transversales, tandis que l'EDTR visait à fournir des données transversales et longitudinales. En revanche, l'EDTR est une enquête postérieure à l'EFC – elle n'a atteint son échantillon cible complet qu'en 1996 – et la stabilisation de l'enquête devait prendre un certain temps. De 1995 à 1998, on a comparé les résultats des deux enquêtes et on a éliminé ou documenté les sources d'écart. Ce processus a atteint un point culminant en 1999 avec un rapport dans lequel on comparait les résultats s'appliquant à l'ensemble de la principale série chronologique (y compris les taux de faible revenu) sur une période de cinq ans, intitulé **Comparaison des résultats de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC), 1993-1997**. Les enquêtes concordent très bien et, en conséquence, il a été décidé de ne pas mener l'EFC en avril 1999. Les résultats pour l'année de référence 1998 seront plutôt tirés de l'EDTR.

Plusieurs aspects du passage de l'EFC à l'EDTR influent sur les renseignements concernant le faible revenu.

D'abord, quand les données de 1998 seront publiées, la série chronologique qui remonte à 1996 se fondera sur l'EDTR, alors que les résultats antérieurs à cette date découleront de l'EFC. Par conséquent, les nouveaux taux de faible revenu pour 1997-1998 ne seront établis qu'en fonction des données de l'EDTR.

L'EDTR n'utilise les données fiscales qu'avec l'assentiment des répondants et ne mène d'interview sur le revenu que si le répondant n'a pas produit de déclaration ou préférerait fournir les renseignements dans le cadre d'une interview. Environ 80 % des données sur le revenu de l'EDTR proviennent des dossiers fiscaux. Ainsi, il y a réduction du fardeau de réponse et érosion de l'échantillon, de même qu'une déclaration du revenu plus précise. Les données fiscales ne sont toutefois disponibles qu'à l'automne de l'année suivant l'année de référence. Il est prévu que les données de l'EDTR seraient diffusées 15 mois après la fin de l'année de référence ou environ 5 mois après la réception des données fiscales. Le jour de la diffusion, l'ensemble des données complètes sera disponible, y compris :

- le revenu avant et après impôt;
- les données transversales et longitudinales;
- la gamme complète de renseignements sur le marché du travail et la famille.

Les données seront diffusées par l'entremise de cinq principaux produits et services sur une période de trois ou quatre mois :

- une publication sommaire et un ensemble de tableaux électroniques, disponibles le jour de la diffusion;
- un CD-ROM renfermant un très vaste ensemble de tableaux remontant à 1980, relié par interface à Beyond 20/20;
- un fichier de microdonnées transversales à grande diffusion, établi selon le modèle du fichier de l'EFC;
- un service d'«accès à distance» pour les utilisateurs de données longitudinales et pour ceux désireux d'exploiter entièrement le potentiel des données transversales, disponibles le jour de la diffusion;
- un service de récupération personnalisée, aussi disponible au moment de la diffusion.

Les poids d'échantillonnage feront l'objet de plusieurs ajustements pour l'année de référence *1999*. L'EDTR et l'EFC ont étalonné leurs résultats de sondage à l'aide des estimations indépendantes de la population selon l'âge, le sexe et la province. Ces estimations sont tirées du Recensement et sont mises à jour selon les données administratives et les données d'enquête sur le changement démographique. À l'heure actuelle, les estimations de la population utilisées pour l'étalonnage se fondent sur le Recensement de 1991. De nombreuses enquêtes, dont l'Enquête sur la population active, commenceront à utiliser des estimations fondées sur le Recensement de 1996 en janvier 2000. Pour cela, il faudra réviser la série historique de manière à éviter un changement brusque. Dans le cas des données d'enquête sur le revenu, l'EDTR et l'EFC devront être révisées. Les révisions ne seront pas terminées à temps pour être appliquées aux résultats de 1998; elles seront appliquées à l'année de référence 1999.

Un autre ajustement prévu des poids d'échantillonnage permettra de stabiliser le nombre de familles et de personnes seules d'une année à l'autre et d'une enquête à l'autre. À l'heure actuelle, des enquêtes comme l'EDTR, l'EFC et l'EDM, qui produisent des estimations au niveau de la famille ou du ménage, n'ont pas les mêmes dénombrements des familles ou des ménages. Statistique Canada a récemment établi des estimations du nombre de ménages et de «familles» d'une personne, de deux personnes et de trois personnes et plus. Les enquêtes-ménages peuvent maintenant étalonner leurs résultats de sondage à l'aide de ces estimations. Là encore, il faudra réviser la série historique quand les estimations seront appliquées.

Il est prévu en dernier lieu d'ajuster les poids d'échantillonnage de manière à ce que la répartition du revenu découlant de l'enquête corresponde mieux aux données fiscales. Le projet en est encore à l'étape de planification. L'EDTR et l'EFC surestiment le nombre de familles à revenu moyen et sous-estiment les deux extrémités de la répartition du revenu. Il s'ensuit que les estimations du total du revenu dépassent les estimations produites au moyen des données fiscales ou des Comptes nationaux.

Toutes les corrections apportées aux poids d'échantillonnage seront appliquées à la même année de manière à en réduire les effets sur les utilisateurs.

Mentionnons en terminant au sujet du passage à l'EDTR que Statistique Canada sera en mesure de produire des renseignements sur la dynamique du faible revenu dans le cadre de son programme habituel de diffusions des données. Jusqu'à maintenant, on a veillé à ce que la transition se fasse sans trop de heurts. Pourtant, l'EDTR comporte beaucoup de données sur la stabilité du revenu, la persistance du faible revenu, de même que sur les événements liés au marché du travail et à la famille responsables des fluctuations du revenu.

VI. Ce qu'il faudrait souligner le «jour de la diffusion»

La pratique de longue date de l'EFC qui consiste à mettre l'accent sur un taux établi en fonction d'une base se poursuivra dans le cadre de l'EDTR. Il semble que ce soit une bonne idée, compte tenu des possibilités de confusion. Dans le cadre de l'EFC, les diffusions s'échelonnaient toutefois sur une période de plusieurs mois et étaient en gros organisées selon le type de revenu – le revenu avant impôt, les gains, le revenu après impôt, etc. À compter de 1998, il est prévu d'inclure dans la diffusion initiale les résultats sur le revenu avant et après impôt et de les analyser ensemble. En outre, comme il a été mentionné ci-dessus, nous nous concentrerons sur les taux de faible revenu après impôt plutôt que sur les taux de faible revenu avant impôt parce que nous pouvons maintenant le faire.

Plus précisément, bien que le contenu n'ait pas encore été arrêté, la première diffusion comprendra vraisemblablement des résultats sommaires sur les sujets suivants :

- les tendances dans le revenu du marché (les gains plus le revenu de placement), les transferts publics et le revenu total;
- les tendances dans les impôts sur le revenu et le revenu après impôt;
- les tendances dans le faible revenu, fondé sur le revenu après impôt;
- les tendances dans la gravité et la persistance du faible revenu;
- les tendances dans les inégalités du revenu en fonction du revenu du marché et du revenu après impôt;
- les résultats pour le Canada, les provinces et les villes principales.

Le Quotidien soulignera les taux de faible revenu après impôt (calculés à partir des SFR établis selon la base de 1992), mais les tableaux disponibles le jour de la diffusion comprendront aussi les taux de faible revenu avant impôt. D'autres mesures de faible revenu, y compris les estimations établies en fonction de la base de 1986, les mesures de faible revenu et la nouvelle mesure fondée sur les «habitudes actuelles de dépense» ne seront pas disponibles le jour de la diffusion, mais le seront plus tard sur CD-ROM. *(Voir la partie V pour des détails sur les produits et services prévus.)*

VII. Projets de recherche ultérieurs

On produit des seuils de faible revenu pour des familles de sept tailles différentes (d'un à sept membres et plus) et à l'égard de zones de résidence de cinq tailles (des zones rurales aux villes de plus de 500 000 habitants). Depuis 1969, la taille de la famille moyenne a diminué et l'urbanisation a augmenté, ce qui fait que les Canadiens se sont retrouvés concentrés dans quelques-unes des 35 combinaisons. Comme le graphique 8 le montre, 46 % des Canadiens vivent dans cinq de ces groupes, c'est-à-dire dans des familles d'une à cinq personnes dans des villes de plus de 500 000 habitants.

À la base de la méthode du SFR, il y a l'hypothèse selon laquelle les familles de même taille dans une zone de résidence de même taille peuvent atteindre un niveau de vie semblable avec le même revenu. Mais que se passe-t-il quand les coûts varient considérablement à l'intérieur d'une catégorie? Les frais de logement ne sont pas du tout les mêmes à Montréal, à Toronto et à Vancouver, mais les mêmes seuils sont appliqués aux résidents de ces trois villes, ainsi qu'aux résidents d'Ottawa-Hull, d'Edmonton, de Calgary, de Hamilton, de Winnipeg et de Québec.

Il serait intéressant d'étudier la possibilité de restructurer la matrice de 35 cellules des SFR en y ajoutant des SFR propres à certaines villes comme Toronto, Montréal et Vancouver.

Pour équilibrer l'augmentation, il faudrait combiner certaines des tailles existantes de zones de résidence et réduire le nombre de tailles de famille. Statistique Canada a l'intention d'étudier la question, mais probablement pas avant la fin de l'exercice 2000-2001 en raison d'autres priorités.

VIII. Pour communiquer avec nous

On peut consulter certains des documents dont il est question dans le présent rapport dans le site Web de Statistique Canada. Nous invitons ceux qui désirent faire des commentaires sur les plans décrits dans ce rapport à contacter les personnes suivantes d'ici le 1er mars 2000.

Cathy Cotton
Gestionnaire
Enquête sur la dynamique du travail et du revenu
Division de la statistique du revenu
Statistique Canada
Immeuble Jean Talon, 5-D2
Ottawa K1A 0T6

Tél. : (613) 951-2300
Téléc. (613) 951-0085
Courriel : cathy.cotton@statcan.ca

Maryanne Webber
Directrice
Division de la statistique du revenu
Statistique Canada
Immeuble Jean Talon, 5-B4

Tél. : (613) 951-2899
Téléc. : (613) 951-0085
Courriel : maryanne.webber@statcan.ca

Annexe

À propos de la pauvreté et du faible revenu

Ivan P. Fellegi
Statisticien en chef du Canada

Tout récemment, les médias ont traité de façon exhaustive des seuils de faible revenu de Statistique Canada et de leur lien avec la mesure de la pauvreté. Le débat gravite autour de l'utilisation des seuils de faible revenu comme seuils de pauvreté, même si Statistique Canada affirme clairement depuis leur diffusion, il y a plus de 25 ans, qu'ils n'en sont pas. Étant donné la grande attention dont cette question fait l'objet depuis quelque temps, Statistique Canada a saisi l'occasion de réitérer sa position sur le sujet.

Bien des gens et des organisations, tant au Canada qu'à l'étranger, veulent tout naturellement savoir combien de personnes et de familles vivent dans la « pauvreté » et comment leur nombre évolue. Devant ce besoin, différents groupes ont, à différents moments, élaboré des mesures diverses censées diviser la population en deux groupes : les gens pauvres et ceux qui ne le sont pas.

Malgré ces efforts, aucune définition de la pauvreté n'a encore été acceptée à l'échelle internationale, contrairement à d'autres mesures comme celle de l'emploi, du chômage, du produit intérieur brut, des prix à la consommation et du commerce international notamment. Cela n'est pas surprenant étant donné l'absence d'un consensus à l'échelle internationale sur ce qu'est la pauvreté et comment on devrait la mesurer. Un tel consensus a précédé l'établissement de toutes les autres normes internationales.

L'absence d'une définition acceptée à l'échelle internationale indique en outre qu'on ne sait trop si une définition internationale normalisée devrait permettre de faire des comparaisons du bien-être entre les pays à la lumière d'une telle norme ou s'il y aurait lieu de fixer des seuils de pauvreté selon les normes en vigueur dans chaque pays.

Parmi les seuils de pauvreté proposés, il y a eu notamment des mesures relatives (vous êtes pauvre si vos moyens sont modestes comparativement à ceux d'autres personnes au sein de votre population) et des mesures absolues (vous êtes pauvre si vous n'avez pas les moyens d'acheter un panier particulier de biens et services jugés essentiels). Les deux approches font appel à des choix subjectifs et aboutissent forcément à des choix arbitraires.

Dans le cas du revenu relatif, la décision fondamentale à prendre consiste à déterminer quelle fraction du revenu global moyen ou médian constitue une situation de pauvreté. La moitié? Le tiers? Une autre proportion? Dans le cas du revenu absolu, on doit poser un nombre beaucoup plus grand de jugements individuels pour établir un seuil de pauvreté. Avant de calculer le revenu nécessaire à l'achat des « nécessités » de la vie, il faut d'abord décider de ce qui est une « nécessité » en matière de nourriture, d'habillement et de logement et d'une multitude d'autres achats allant des déplacements au matériel de lecture.

La difficulté sous-jacente tient au fait que la notion de pauvreté est intrinsèquement liée à l'atteinte d'un consensus social à un moment particulier dans un pays donné. Une personne qui s'en tire passablement bien selon les normes d'un pays en développement pourrait très bien être considérée comme désespérément pauvre au Canada. Et même à l'intérieur d'un pays, la perspective change avec le temps. Ainsi, un niveau de vie jugé acceptable au siècle dernier pourrait très bien sembler inacceptable aujourd'hui.

C'est le processus politique qui permet aux sociétés démocratiques d'obtenir des consensus sociaux sur des questions de nature intrinsèquement subjective. Or, ce processus ne relève certainement pas du bureau national de la statistique du Canada qui est fier de son objectivité et dont la crédibilité repose sur la mise en pratique de cette objectivité.

Au Canada, le Groupe de travail fédéral, provincial, territorial sur la recherche et l'information dans le domaine du développement social a été mis sur pied pour instaurer une façon de définir et de mesurer la pauvreté. Créé par Développement des ressources humaines Canada et les ministres des services sociaux de diverses instances, ce groupe a proposé une mesure préliminaire de la pauvreté fondée sur un panier de consommation — un panier dont les biens et services sont marqués d'un prix. Le seuil de pauvreté se fonderait sur le revenu nécessaire pour acheter les articles contenus dans ce panier.

Lorsque les gouvernements auront formulé une définition, Statistique Canada s'emploiera à estimer le nombre de personnes dites pauvres selon cette définition. Cette tâche serait certainement respectueuse de son mandat et de son souci d'objectivité. Entre-temps, Statistique Canada ne mesure pas et ne peut pas mesurer le seuil de « pauvreté » au Canada.

Depuis bon nombre d'années, Statistique Canada publie une série de mesures appelées « seuils de faible revenu ». Nous rappelons régulièrement et sans cesse la grande différence qu'il y a entre ces seuils et les mesures de la pauvreté. Les seuils de faible revenu s'obtiennent à l'aide d'une méthodologie logique et bien définie qui permet de déterminer qui s'en tire beaucoup moins bien que la moyenne. Bien entendu, s'en tirer beaucoup moins bien que la moyenne ne signifie pas nécessairement qu'on soit pauvre.

Néanmoins, en l'absence d'une définition convenue de la pauvreté, ces statistiques ont été utilisées par de nombreux analystes pour étudier les caractéristiques des familles qui, toutes proportions gardées, sont les plus démunies au Canada. Ces mesures nous ont permis de signaler d'importantes tendances telles que la composition changeante de ce groupe au fil des ans. Par exemple, les personnes âgées étaient de loin le groupe le plus fortement représenté dans la catégorie des personnes à « faible revenu » il y a 20 ou 30 ans, alors que, plus récemment, les familles monoparentales ayant à leur tête une femme ont vu leur proportion s'accroître de façon importante.

Ces faits et d'autres renseignements ont été considérés comme utiles par bien des gens du gouvernement et de l'extérieur de la fonction publique. Par conséquent, à l'issue d'une vaste consultation publique tenue par Statistique Canada il y a 10 ans, c'est presque à l'unanimité qu'on nous a demandé de continuer à publier nos analyses du faible revenu. De plus, en l'absence d'une méthodologie de rechange généralement acceptée, la majorité des personnes consultées ont insisté pour que nous continuions à utiliser nos définitions actuelles.

Faute d'un consensus social, sanctionné par l'appareil politique, sur les personnes qu'il y aurait lieu d'appeler « pauvres », certains groupes et individus utilisent les seuils de faible revenu de Statistique Canada comme une définition de facto de la pauvreté. Nous n'avons rien à redire tant et aussi longtemps que cela représente leur propre opinion de la façon dont la pauvreté devrait être définie au Canada : tout le monde a droit à ses idées. Mais cela ne représente certainement pas le point de vue de Statistique Canada sur la façon dont il conviendrait de définir la pauvreté.

Bibliographie

Cotton, C., Giles, P. and Hewer, P. (1999), "Comparaison des résultats de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC), 1993-1997", Statistique Canada, Série de documents de recherche - Revenu, 7F002M-99007.

Podoluk, J.R. (1967), Income of Canadians, 1961 monographie du recensement, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa

Wolfson, M.C. et Evans, J.M. (1989) "Seuils de faible revenu de Statistique Canada : Problèmes et possibilités méthodologiques", Statistique Canada, document de travail.